

Regulación por Tasa de Retorno y Valor de Mercado: Interpretando la Lógica Económica de los Reclamos que enfrenta Argentina ante el CIADI

Fabián Marcelo Abadie¹

Javier Gerardo Milei²

Resumen:

En el presente trabajo se muestra la diferencia entre el *WACC* valuatorio y regulatorio y cómo ello impacta en el valor de las empresas ante distintos eventos. Además se ponen de manifiesto qué tipo de riesgos se retribuyen en la tarifa a la luz de los reclamos en el *CIADI* y se discute la pertinencia de los mismos a la luz de los desequilibrios de stocks emergentes a la salida de la Convertibilidad. Por último, se analizan los reclamos teniendo en cuenta la relación entre el riesgo es sistémico, la tasa de descuento, el flujo de fondos y el valor.

Abstract:

In this paper we present the differences arising when estimating the regulatory and the “market” Weighted Average Cost of Capital (*WACC*) and its consequences in terms of firm valuation. Taking into account the claims in the *ICSID*, we highlight what risks are being remunerated via tariffs and we discuss whether these claims are relevant or not in the context of stock imbalances that arose after the convertibility crisis. Finally we study the claims considering the relation between systemic risk, the discount rate, the cash flow and the value of the firm.

Palabras Claves, Códigos JEL:

L50 – Regulation and Industrial Policy

L51 –Economics of Regulation

¹ E-mail: fabadie@ciudad.com.ar

² E-mail: jmilei@fibertel.com.ar

Regulación por Tasa de Retorno y Valor de Mercado: Interpretando la Lógica Económica de los Reclamos que enfrenta Argentina ante el CIADI

Fabián Marcelo Abadie

Universidad de Buenos Aires

Javier Gerardo Milei

Universidad de Buenos Aires

Contenido

1. Fundamentos de la Regulación Económica.....	(3)
2. La Regulación por el Método de la Tasa de Retorno.....	(5)
2.1. Determinación de la Tarifa.....	(5)
2.2. La Inversión a Retribuir.....	(8)
2.3. La Tasa de Retribución al Capital.....	(11)
3. Teoría de la Inversión, Valor de Mercado y Regulación.....	(14)
3.1. La Teoría de la Inversión.....	(14)
3.2. Determinación del Valor de Mercado.....	(15)
3.3. Valor de Mercado de la Firma y Regulación.....	(16)
4. Regulación Económica y Valor de Mercado en Momentos de Crisis.....	(17)
4.1. Valor de las Empresas Reguladas en Momentos de Crisis.....	(17)
4.2. Los Reclamos en el CIADI.....	(19)
5. Conclusiones.....	(23)
6. Bibliografía.....	(28)

1. Fundamentos de la Regulación Económica

La Competencia Perfecta es un mecanismo de asignación de recursos descentralizado en el que los agentes –consumidores y productores- consideran los precios como datos y éstos transmiten toda la información necesaria para que los agentes tomen sus decisiones de optimización – maximización de utilidad y beneficios respectivamente- de forma simultánea y compatible. Si existen mercados de este tipo para todos los bienes y períodos de tiempo, y el marco institucional es el adecuado, es posible demostrar que existe al menos un equilibrio general competitivo. Esto es, existe un vector de precios para el que el vector de excesos de demanda de todos los bienes es no positivo y, por tanto, todos los mercados se vacían. Además, bajo determinadas condiciones, el equilibrio resultante es una asignación eficiente de los recursos en el sentido paretiano, de modo tal que no es posible que ningún agente mejore a menos que otro u otros empeoren.

Sin embargo, en ciertas circunstancias, puede que los teoremas básicos de la economía del bienestar en que se apoya la defensa de los mercados como mecanismo de asignación de recursos presenten fallos. Esto último, desde el punto de vista normativo, justificaría la intervención pública como mecanismo para conseguir un mayor bienestar. Estos fallos se sustentan desde dos perspectivas distintas, aunque con similar resultado. En primer lugar, la existencia de información no perfecta podría conducir a resultados no eficientes desde el punto de vista de Pareto, por lo que en este sentido, la regulación actuaría como una institución complementaria para lograr la maximización del bienestar. En segundo lugar, tenemos la visión neoclásica de los fallos de mercado, donde esta vertiente del pensamiento entiende que la regulación es la opción alternativa o sustitutiva del mercado en aquellos casos en que los intercambios libres son incapaces de conseguir el óptimo de Pareto. Ambas visiones abogan por la intervención económica de instituciones públicas, donde la primera se identifica como una intervención que complementa a los mercados, mientras que la segunda trabaja como una institución sustitutiva de los mismos.

Desde esta perspectiva, la actividad regulatoria se puede considerar como una de las formas de intervención pública, que junto a la política macroeconómica y la producción de bienes y

servicios son necesarias en el ejercicio de la actividad económica. Si no existiera regulación, las empresas producirían para satisfacer la demanda esperada y obtener los mayores beneficios posibles, y los consumidores adquirirían bienes y servicios para mejorar su nivel de satisfacción, sin restricción institucional alguna, lo que ante la presencia de fallos de mercado desembocaría en asignaciones no eficientes desde el punto de vista del Bienestar. Por lo tanto, la actividad de regulación es una forma de intervención pública que restringe, influye o condiciona las actuaciones de los agentes económicos, y que obliga a que las empresas reguladas actúen de manera distinta a como actuarían si tal regulación no existiera, de modo tal que se pueda alcanzar un nivel de Bienestar superior.

De una manera precisa, la actividad de regulación consiste en definir un marco de actuación para los agentes económicos, las empresas reguladas y los consumidores, y en hacer que este marco se cumpla. Así, la regulación se puede definir como la actividad pública de control de precios y de imposición de restricciones en el ejercicio de ciertas actividades económicas. Aunque existen otras definiciones, casi todas tienen como lugar común la identificación de la intervención pública como una actividad que consiste en determinar, mediante normas de obligado cumplimiento, el marco de actuación de las empresas reguladas. Adicionalmente, la regulación también implica controlar el cumplimiento de dicho marco y ejercer arbitraje ante intereses en conflicto, especialmente en aquellos casos en que la definición del marco de actuación no brinde una solución predeterminada.

Por lo tanto, es objetivo del regulador establecer tarifas que hagan máxima la función de bienestar social, la cual podría venir representada por la suma del excedente de los consumidores y el beneficio de las empresas, teniendo en cuenta los costos de producir y las preferencias de los consumidores. De acuerdo con estos criterios, las instituciones de regulación, para aprobar las tarifas de servicios públicos, deben buscar, además de la maximización del excedente del consumidor, la cobertura de costos de las empresas, según la información que éstas aportan, y mantener incentivos para una gestión eficiente. De esta manera, el accionar del regulador debe enfrentar un manifiesto trade-off de intereses: por un lado debe incentivar las decisiones de eficiencia productiva y asignativa trasladando parte de los

ahorros de costos al consumidor y, por otro, asegurar la cobertura de costos para que las empresas reguladas no incurran en pérdidas permanentes. Para lograr estos objetivos, uno de los mecanismos de regulación más extendidos es el uso del método de la tasa de retorno sobre los activos.

2. La Regulación por el Método de la Tasa de Retorno

Este tipo de regulación, la cual recibió la denominación de regulación según la tasa de beneficio (o rate of return regulation –ROR-) fue utilizada por las regulaciones estatales de los Estados Unidos en los sectores de electricidad, gas y telecomunicaciones durante la década de los '80s. Dicha regulación se apoyaba en la doctrina elaborada por los tribunales de dicho país durante la primera mitad del siglo veinte. Según esta doctrina, las tarifas debían permitir la recuperación de los costos, variables y de inversión, en los que “prudentemente” había incurrido la empresa de servicio público. Estos costos a recuperar incluían una retribución justa de los capitales propios invertidos o utilizados en la actividad de servicio público.

2.1. Determinación de la Tarifa

La regulación según la tasa de beneficio consiste en que el regulador aprueba cada cierto tiempo las tarifas de venta o suministro de servicios públicos, de manera que los ingresos obtenidos con estas tarifas permitan cubrir todos los costos en que razonablemente incurre la empresa regulada, incluyendo una retribución de los capitales invertidos en los activos fijos utilizados. Para asimilar este concepto con mayor claridad partamos de la maximización de los beneficios de una empresa que produce un bien utilizando capital (K) y trabajo (L), cuyos respectivos precios son “ r ” y “ w ”:

$$\pi = p.F(K, L) - w.L - r.K^3$$

A partir de la ecuación de beneficios, las condiciones de primer orden se obtienen derivando dicha ecuación respecto de las variables de control, el capital y el trabajo:

³ Si bien este ejercicio podría ser planteado en términos intertemporales y considerando la existencia de crecimiento y costos de ajustes, dado que en los apartados siguientes trabajaremos sobre la idea de una empresa que no solo se encuentra en el estado estacionario, sino que en el mismo no se presenta crecimiento, la derivación formal completa del modelo no tendría sentido, ya que bajo los supuestos mencionados ambos modelos coinciden.

$$\frac{\partial \pi}{\partial K} = pF_K - r = 0$$

$$\frac{\partial \pi}{\partial L} = pF_L - w = 0$$

La primera de las ecuaciones establece que en equilibrio, el valor del producto marginal del capital debe igualarse a la tasa de interés, mientras que la segunda establece que el valor del producto marginal del trabajo debe igualarse al salario. Naturalmente, en la medida que el valor del producto marginal de uno de los insumos (ya sea capital o trabajo) sea mayor que su costo, la incorporación de una unidad adicional implicará una mejora de los beneficios, mientras que en el caso contrario la opuesta es cierta. De lo anterior se deduce que el valor del producto marginal del capital es el retorno que éste ofrece, en términos de tasas. Por lo tanto, independientemente de la financiación (de hecho el capital es un concepto real y no financiero) el activo (el capital) ofrece un resultado neto de impuestos ($EBIT \cdot (1-t)$) y ambos conceptos de manera conjunta constituyen el retorno del capital, lo cual en términos contables viene dado por el *ROA* (*return on assets*):

$$p \cdot F_K = p \cdot PMgK = ROA = \frac{EBIT \cdot (1-t)}{A}$$

Si bien del análisis precedente surge con claridad el valor del producto marginal del capital, el análisis sería incompleto si no especifica la tasa de interés. Dado que el capital (el activo) es financiado por distintas fuentes:

$$r \cdot K = wacc \cdot A = k_D \cdot D + k_E \cdot E$$

podemos determinar el *WACC* mediante el traspaso del activo al otro lado de la ecuación. De esta manera, obtenemos que el *WACC* (costo de oportunidad del capital) viene dado por el promedio ponderado de las distintas fuentes de financiamiento:

$$r = wacc = k_D \cdot \frac{D}{A} + k_E \cdot \frac{E}{A}$$

Por tanto, a partir de ello es posible determinar las condiciones de equilibrio de largo plazo para una firma:

$$\frac{EBIT \cdot (1-t)}{A} = ROA = wacc = k_D \cdot \frac{D}{A} + k_E \cdot \frac{E}{A}$$

De esta manera, en la medida que el retorno sobre los activos se encuentre por encima del WACC, la empresa estaría generando cuasi-rentas y ello debería inducir a una mayor acumulación de capital, mientras que en el caso contrario la empresa no estaría obteniendo un “retorno razonable” por lo que es de esperar que la empresa desacumule capital, de modo tal que aumente el valor del producto marginal del capital y para así lograr su equilibrio económico.

Nótese además, que este mecanismo brinda las bases para la determinación de las tarifas. Para verlo con mayor claridad, partimos de la condición de equilibrio de largo plazo de la firma:

$$\frac{EBIT \cdot (1-t)}{A} = ROA = wacc$$

A partir de la misma, es posible hallar el resultado operativo después de impuestos de equilibrio, pasando de término al activo:

$$[EBIT \cdot (1-t)]^* = wacc \cdot A$$

Ahora, reemplazando el resultado operativo luego de impuestos, por los distintos componentes del estado de resultado obtenemos:

$$[(S - CSP - GC - GA)(1-t)]^* = EBIT \cdot (1-t) = wacc \cdot A$$

A su vez, si asumimos que la empresa ofrece un único producto, separando las ventas en precios y cantidades ($p \cdot y = S$) es posible determinar el “precio” que permite a la empresa cubrir sus costos:

$$p^* = \frac{1}{y} \left\{ \left[\frac{wacc \cdot A}{(1-t)} \right] + CSP + GC + GA \right\}$$

Cómo es posible observar en la ecuación precedente, el precio regulado debe cubrir el costo medio total de la firma, donde el costo total viene dado por la suma de la retribución al capital ($wacc \cdot A$), el costo directo del servicio prestado (CSP), los gastos de comercialización (GC) y los gastos de administración (GA). Así, en la medida que el precio regulado se encuentre por

encima del costo medio, el retorno de los activos (valor del producto marginal del capital) excederá a su costo de oportunidad (*WACC*), por lo que la empresa regulada estará obteniendo una renta extraordinaria. Naturalmente, es función del regulador, en equilibrio, asegurar que la tarifa resultante implique un *ROA* que se iguale con el *WACC*, de modo tal que no se perjudique a los consumidores con entregas de cuasi-rentas a la firma, ni que se penalice a esta última con un retorno que no permita cubrir el costo de oportunidad del capital. A su vez, una regulación de este tipo hace que la empresa se asemeje a un instrumento de renta fija, donde el *ROA* determinará la tasa del cupón y el *WACC* será el factor de descuento, por lo que el valor facial de este instrumento será igual al activo. Por lo tanto, un resultado derivado de este mecanismo de regulación es que la *TIR* (tasa interna de retorno) de la empresa regulada se iguala al costo de oportunidad del capital (*WACC*), siendo este esquema de presentación, por razones analíticas⁴, el más extendido.

Por otra parte, es importante notar que existe una relación muy estrecha entre el tamaño de los activos y la determinación del precio, donde a mayor nivel de activos, éste encuentra como contrapartida un mayor precio. Este punto es sumamente crucial para entender como en los momentos de crisis es posible otorgar incrementos de tarifas sin que ello genere un impacto en precios. Por ejemplo, si el regulador permite a la empresa regulada reducir sus inversiones, ello conlleva a un menor nivel de activos, por lo que si mantiene el precio del servicio regulado, ello le genera a la empresa mejoras en el flujo de fondos (dado que se apropia de las amortizaciones de los activos fijos) que le permitirían absorber un incremento en el costo de los restantes factores, de modo tal que no sea violentado el equilibrio económico de la empresa.

2.2. La Inversión a Retribuir

En los expedientes de revisión de tarifas propios de la regulación según la tasa de beneficios, los costos que plantean mayores problemas en cuanto a su inclusión en los mismos y en cuanto a su

⁴ Dado que en general las empresas reguladas no se encuentran en el estado estacionario, los expedientes de tarifas van acompañados de proyecciones de flujo de fondos por el tiempo de la concesión, por lo que en estos casos, dado el plan de inversiones que impone el regulador, se determina una tarifa que permita obtener una tasa interna de retorno similar al costo de oportunidad del capital. Esta forma de plantear la solución del problema regulatorio se basa en la necesidad de enfrentar las cuestiones intertemporales de manera explícita.

valoración son los costos de inversión. Los costos variables de gestión son más sencillos de auditar y todas sus variaciones positivas o negativas repercutirán en los beneficios sólo mientras no se modifiquen las tarifas. Una suba, por ejemplo, en el precio de los combustibles utilizados para la generación eléctrica elevará los costo variables, reducirá el beneficio y, si se quiere mantener la misma tasa de retribución, conducirá a una elevación de tarifas en el expediente de aprobación inmediato posterior. Los beneficios de la empresa regulada quedan por tanto restringidos básicamente por el valor de las inversiones en activos fijos y por la tasa de retribución sobre los mismos que admite el regulador.

Una primera aproximación a la base de cálculo sobre la que aplicar la tasa de beneficios es tomar el valor contable de las inversiones en que ha incurrido la empresa; estos es, el valor del activo fijo neto o pendiente de amortizar correspondiente a las inversiones realizadas. Este costo podría ser superior o inferior al costo de inversión inicialmente previsto por la empresa, pero si el regulador considera que ésta ha incurrido en dicho costo bajo criterios de prudencia, se incluye en la base de cálculo con independencia de cuales fueran los costos previstos. Este criterio, que se quebró en Estados Unidos con el caso Duquesne (1989)⁵, presenta el problema de ser poco apropiado para sectores económicos sometidos a fuertes procesos de innovación tecnológica, ya que no incentiva la rápida sustitución de activos tecnológicamente obsoletos, pues retribuye siempre inversiones históricas con independencia de que se estime necesaria su sustitución por activos con tecnologías nuevas y más económicas.

Un segundo criterio de valoración de los activos que puede admitir el regulador, a efectos de la aprobación de las tarifas, consiste en recurrir a su valor de mercado estimado. Este valor se obtendría actualizando los flujos de ingresos esperados de los activos que se valoran. Tales ingresos se estimarían, en caso de no existir un mercado en competencia para los bienes o servicios que se obtienen con los activos que se valoran, tomando como referencia los costos marginales en lugar de los costos históricos. Los costos marginales de largo plazo son aquellos en los que se incurriría para ofrecer una unidad más con la mejor tecnología disponible y están

⁵ Kolbe, Tye y Myers (1993): En dicho paper los autores discuten la aplicación de los principios económicos aplicados al caso de la industria gasífera (donde se discute el caso mencionado) y otras industrias.

constituidos por los costos fijos correspondientes a las inversiones según su valor actual equivalente. Los costos marginales de corto plazo son los costos variables más el valor para la demanda de las limitaciones en la capacidad instalada que provoca una nueva unidad ofrecida. Cuando la actividad regulada requiere de inversiones elevadas para ampliar la capacidad instalada, o cuando hay cambios tecnológicos importantes que afectan a la función de producción, el criterio del valor actual según el costo marginal que se acaba de definir y el de valor contable según costos históricos conducen a tarifas cuyos niveles pueden ser muy diferentes.

Según se utilice el criterio del costo medio histórico o el de costos marginales de corto o de largo plazo, el perfil temporal de las tarifas puede resultar muy distinto. En caso de utilizar como base el costo histórico, el valor de los activos suele ser muy alto en los años inmediatamente posteriores a la entrada en funcionamiento de nuevas inversiones, para ir disminuyendo conforme va menguando el valor neto contable de la inversión. Si se sigue el criterio de utilizar como base el valor actual equivalente, hay que tener en cuenta que los costos marginales de corto plazo y los de largo plazo pueden no ser coincidentes. El costo marginal de corto plazo suele ser muy bajo justo en los momentos inmediatamente posteriores a la realización de las inversiones, cuando existe exceso de capacidad en previsión de crecimientos futuros de demanda, para ir aumentando conforme va creciendo la demanda y van apareciendo nuevos problemas de restricciones por insuficiencia de la capacidad instalada. El costo marginal de largo plazo sería más bajo que los costos medios, e incluso que el costo marginal de corto plazo en el caso de aparición de nuevas tecnologías que implicasen una caída en los costos de producción. En función de esto, el efecto sobre el perfil temporal de los costos marginales sería justo el contrario al que ejercen las limitaciones de capacidad, ya que los reduciría.

Si bien el último de los métodos produce una mejor aproximación de los costos de oportunidad involucrados, el sistema puede resultar sumamente inestable, lo cual puede que no resulte una situación deseable en la prestación de determinados servicios públicos. Por esto último, en la mayoría de los casos que se regula mediante la remuneración de la base de capital se ha optado por el método de los costos históricos (ajustados por inflación).

2.3. La Tasa de Retribución al Capital

Un segundo problema de la regulación según la tasa de beneficios es determinar que tasa de beneficios se admite para calcular las tarifas autorizadas, ya que ello lleva implícito la necesidad de reconocer que tipo de riesgos serán remunerados en las mismas. Normalmente, el regulador autorizará un costo de capital (*WACC*) que sea igual o ligeramente superior al costo del capital en los mercados de capitales, pues si lo estableciera en un nivel más bajo, las empresas no podrían obtener recursos para sus inversiones sin incurrir en pérdidas⁶. El costo de capital de una empresa regulada, como el de cualquier otra empresa, se define como un promedio ponderado entre el costo del capital propio (patrimonio neto) y el de los recursos ajenos (deuda). La ponderación se suele hacer según el peso de estos dos tipos de financiación sobre el total del activo. El costo de los recursos ajenos lo establecen los mercados financieros de forma explícita, ya que es el tipo de interés al que los bancos y las entidades de crédito o los mercados financieros en general, están dispuestos a prestar dinero a las empresas reguladas. La mayor dificultad para calcular el costo del capital (*WACC*) que se emite en el expediente de tarifas radica, por tanto, en determinar el costo del capital propio.

Según Myers (1972), a largo plazo y si no existen imperfecciones en los mercados financieros, debería estar garantizada la siguiente igualdad en las empresas reguladas mediante tasa de beneficios: La base de capital multiplicada por el *WACC* menos la tasa de la deuda multiplicada por la deuda deberá ser igual al valor de mercado para el accionista multiplicado por el costo del capital propio. Si los mercados financieros funcionaran sin imperfecciones y el regulador autorizara unos valores de los activos netos o unas tasas de beneficios que se separasen de los valores del mercado, los mercados financieros reaccionarían adaptando el valor de mercado de la empresa al beneficio regulado. Existe por tanto, una relación circular o de mutua influencia entre el costo de capital y tasa de retribución del capital regulado. Por tanto, la regulación y los mercados financieros, cuando se regulan en base a costos se influyen mutuamente, lo que

⁶ Aquí se hace referencia a las pérdidas en el sentido económico, ya que las mismas no necesariamente están asociadas con pérdidas contables. Concretamente, una empresa puede estar obteniendo un *ROA* positivo (lo cual implica ganancias operativas en los estados contables) y mostrar una pérdida en lo económico porque dicho retorno es menor que el *WACC* (costo de oportunidad).

debería conducir a una convergencia de hecho entre las tasas de retribución regulada y los costos de mercado del capital en las empresas reguladas. En todo caso, una buena aproximación a la tasa de beneficio regulado necesita tomar como referencia el costo de oportunidad del capital propio, corregido por los riesgos específicos de la actividad regulada.

Básicamente son tres los modelos que se suelen utilizar para calcular el costo del capital propio: (i) el de crecimiento de dividendos, (ii) el *CAPM*, (iii) el de la teoría de precios de arbitraje (*APT*). El más utilizado de estos procedimientos es el *CAPM*, que consiste en determinar el costo del capital a partir de unos coeficientes (la beta de cada empresa) que representan los riesgos que el mercado identifica en esa empresa. Si consideramos que la empresa regulada está obteniendo una retribución en el mercado (medida por la evolución de la cotización más los dividendos percibidos) que representamos por k_E y que r_M es la retribución media del mercado, el costo del capital (k_E) de la empresa según el *CAPM* es:

$$k_E = r_f + \beta(r_M - r_f)$$

Siendo r_f la retribución de un activo libre de riesgo (por ejemplo la deuda pública). Mediante técnicas sencillas de estimación se puede calcular la beta (o coeficiente de riesgo específico) que el mercado le asigna a dicho activo. Este valor de beta se puede utilizar para obtener el costo del capital propio ante una variación esperada de las retribuciones de mercado o de la tasa libre de riesgo y utilizar el resultado en el expediente de tarifas. A su vez, cuando se considera este tipo de regulación en países que no son “investment grade” se plantea el problema de cómo introducir el riesgo soberano. Una de las alternativas más extendidas es considerar a la deuda soberana como el activo libre de riesgo, lo cual implica contemplar al riesgo soberano en la primera parte de la ecuación. Alternativamente, se puede tomar como activo libre de riesgo el bono soberano de un país que sea “investment grade” y tomar el riesgo dentro de la beta.

Adicionalmente, cuando existen cotizaciones de mercado, la elección de las tasas de interés sobre las cuales determinar la remuneración del capital, no son independientes de la elección de los valores que conforman la base de capital. El caso mas simple es el de la deuda. Cuando la deuda de la firma cotiza a la par, no existe diferencia entre tomar los valores contables o los

valores de mercado, ya que como la *TIR* del bono coincide con la tasa del cupón, el valor de mercado de la deuda es similar a su valor contable. Sin embargo, cuando la deuda tiene una cotización distinta a la par, la elección de la tasa debe estar ligada con la elección de la base. Así, si la deuda se toma a valores de mercado, la tasa asociada es la *TIR*, mientras que si la tasa tomada es la del cupón, el concepto de deuda asociado es el contable. Naturalmente, cuando se considera esta situación, la definición de la base de capital varía. En el primer caso se tomara la base medida a valores de mercado, mientras que en el segundo de los casos la base será la que surge de los estados contables. Asimismo, este mismo análisis es válido para el caso del capital propio y la elección de la tasa soberana o de la beta, según cual fuera la elección sobre las distintas versiones del *CAPM*.

Si bien este mecanismo de regulación es altamente atractivo por su simplicidad conceptual, el mismo presenta una serie de problemas al momento de su implementación. Uno de los más frecuentes es el vinculado a la política de financiamiento. Dado que no es posible un ajuste continuo de las tarifas acorde a las tasas de interés de mercado, el regulador suele determinar las tarifas para un determinado período de tiempo. En este contexto, las empresas tienen incentivos a sobre-endeudar a la firma, ya que de esta manera logran reducir el *WACC* observado, ubicándolo debajo del *WACC* regulatorio y así apropiarse de una cuasirenta. A su vez, en aquellos casos donde las empresas que detentan la concesión son empresas que pertenecen a países investment grade y que pueden acceder a menores tasas, esta situación exacerba el apalancamiento y la concentración de deuda en moneda extranjera en el exterior, lo cual tiende a incrementar los riesgos de quiebra ante escenarios de profundos cambios de precios relativos.

Por último, respecto a estos casos donde existe una prima por riesgo país, hay que mencionar que los reguladores enfrentan por lo menos un problema adicional respecto del caso de países que son investment grade. Este problema se deriva del hecho de que la tarifa está contaminada por el riesgo soberano, donde los problemas de solvencia fiscal pueden terminar generando un problema de competitividad. Dado que en general las empresas de servicios públicos son empresas que pertenecen al sector no transable, una situación en la cual las cuentas del sector público no convergen hacia una situación de solvencia, puede afectar la solvencia de la

economía en su conjunto, ya que la economía transitaría por un sendero de tipo de cambio real menor al de equilibrio. Por lo tanto, si el crecimiento de la productividad del sector transable no compensara esta tendencia, tarde o temprano (según fueran las condiciones financieras externas) la economía enfrentará la necesidad de hacer un ajuste, el cual se puede dar vía precios, vía cantidades (incluyendo quitas sobre la deuda) o ambos a la vez.

3. Teoría de la Inversión, Valor de Mercado y Regulación

3.1. La Teoría de la Inversión

Los desarrollos modernos de la demanda de inversión en un contexto intertemporal consisten en plantear el problema de una empresa que maximiza el valor actual descontado de sus beneficios presentes y futuros, bajo determinados supuestos, teniendo en cuenta normalmente, la existencia de costos de ajuste del capital. A partir de las condiciones necesarias para la resolución de este tipo de ejercicios se pueden generar dos tipos de modelos. Por un lado están los modelos de corte neoclásico, en los que se obtiene una función de demanda de inversión a partir de la teoría de acumulación óptima de capital por parte de una empresa, y cuya idea central es la respuesta de la demanda de capital a los cambios en los precios relativos de los factores. Lo que este tipo de modelos determina es, en realidad, el stock de capital óptimo deseado por la empresa, mientras que para introducir el problema de la velocidad de ajuste, se agrega una función que describe los costos asociados a la incorporación de nuevo capital. Por otro lado, están los modelos de inversión basados en la “ q ” de Tobin, en los que la tasa de inversión óptima de la empresa depende de dicha relación, definida como el cociente entre el valor de mercado de la firma (VA) y el costo de reposición del capital instalado (A)⁷.

$$q = \frac{VA}{A}$$

Lo más interesante de las teorías basadas en la “ q ” es que dicha relación sintetiza toda la información sobre el futuro que es relevante para las decisiones de inversión de la empresa. Tobin hizo el razonamiento de que la inversión neta debería depender de si la “ q ” es mayor o

⁷ En el trabajo se define al activo como capital invertido, es decir, activo total menos inversiones de corto plazo, menos deudas comerciales.

menor que uno. Si “ q ” es mayor que uno, ello implica que el mercado valúa el capital (*activo*) a un monto mayor que su costo de reposición, por lo que sería posible incrementar el valor de la firma aumentando el capital. Aunque en principio no pareciera, esta teoría se encuentra estrechamente ligada con la teoría neoclásica. La conexión deriva de la observación de que la “ q ” de Tobin depende de la ganancia esperada corriente y futura del capital instalado. Si el valor de la productividad marginal del capital ($pPMgK$) excede al costo del capital (r_A) entonces el capital instalado obtiene beneficios extraordinarios, lo cual se refleja en una “ q ” mayor a la unidad y ello incentiva la inversión. Por otra parte, cuando el “ $pPMgK$ ” es menor que el costo del capital, la “ q ” es menor a uno y ello conlleva a una caída del stock de capital en la economía.

3.2. Determinación del Valor de Mercado

En la práctica, los analistas suelen utilizar una amplia gama de modelos para determinar el valor de una compañía, los cuales suelen variar significativamente respecto al grado de sofisticación. Estos modelos a menudo utilizan muy diferentes supuestos acerca de los elementos que afectan al precio, aunque también es cierto que comparten algunas características comunes. En términos generales, se podría señalar que existen tres enfoques para realizar una valuación. El primero de ellos es el método del flujo de fondos descontados, el cual establece que el valor de un activo está determinado por el valor presente descontado de los flujos de fondos esperados. El segundo método es el que se conoce como valuación relativa, el cual determina el precio de un activo observando el precio de una empresa comparable respecto a una variable común tal como las ganancias, el flujo de fondos, el valor libros o las ventas. Por último, tenemos el método de valuación contingente, el cual se apoya en el uso del método de opciones.

Si bien los tres métodos son importantes, dados los objetivos del trabajo, el método que presenta un mejor encuadre conceptual es el del descuento de flujo de fondos. En función de ello, el valor de una firma –suponiendo su continuidad– proviene de la capacidad de la misma para generar fondos, los cuales se repartirán entre los acreedores y los accionistas. A partir de esto, el valor de la firma viene dado por el valor actual del flujo de fondos para la firma:

$$VA_0 = \frac{FF_1}{(1+r_A)} + \frac{FF_2}{(1+r_A)^2} + \frac{FF_3}{(1+r_A)^3} + \dots + \frac{FF_T}{(1+r_A)^T}$$

Donde denominamos al flujo de fondos para la firma como “*FF*”, mientras que “*r_A*” es el costo del capital. En cuanto al flujo de fondos para la firma, el mismo viene dado por el resultado operativo neto de impuestos “*EBIT.(1-t)*” más las amortizaciones (*AM*), menos las variaciones del capital del trabajo (*ΔWC*), menos la inversión bruta en activos fijos (*Capexs*):

$$FF_t = EBIT_t \cdot (1-t) + AM_t - \Delta WC_t - Capex_t$$

Mientras que el costo del capital viene dada por el “*WACC*”, el cual, tal como lo hemos mencionado en el apartado anterior, surge del promedio ponderado de las distintas fuentes de financiamiento (deuda y capital propio).

3.3. Valor de Mercado de la Firma y Regulación

De lo presentado en el punto anterior surge que el valor de una firma se genera a partir de su capacidad de generar fondos durante un largo período de tiempo. Además, la capacidad de una empresa para generar valor está impulsada por su crecimiento a lo largo del tiempo y la rentabilidad que consigue de su capital invertido (*pPMgK*) respecto al costo del capital (*WACC*). Con el objeto de mantener el análisis en un marco extremadamente simple, supondremos que la empresa se encuentra en el estado estacionario y que en el mismo no existe crecimiento. Por lo tanto, una vez alcanzado dicho estado, la empresa comienza a generar un flujo de fondos constante hasta la eternidad. En este contexto, el flujo de fondos de la firma se convierte en una perpetuidad, y el valor de la firma vendrá dado por:

$$VA_T = \frac{FF_T}{r_A}$$

Naturalmente, un equilibrio de estas características implica que la variación del capital de trabajo (*ΔWC*) debería ser nula, al tiempo que la inversión bruta (*capexs*) debería ser igual a las amortizaciones (*AM*) de modo tal que el nivel de activo fijo permanezca constante. Así, el flujo de fondos de la firma sería igual al resultado operativo neto de impuesto, por lo que ahora el valor de la firma vendría dado por la siguiente expresión:

$$VA_T = \frac{EBIT_T \cdot (1-t)}{r_A}$$

Por otra parte, cuando la empresa se encuentra en un equilibrio de estado estacionario sin crecimiento, los costes de ajustes asociados a los incrementos de la capacidad de producción desaparecen y con ello, el valor del producto marginal del capital se debería igualar al costo de oportunidad del capital (*WACC*). A su vez, dado que el flujo de fondos de la firma viene dado por el producto entre el valor del producto marginal del capital y el activo:

$$EBIT_T \cdot (1-t) = p_T PMgK_T \cdot A_T$$

al pasar el activo al otro miembro dividiendo, obtenemos:

$$ROA_T = \frac{EBIT_T \cdot (1-t)}{A_T} = p_T PMgK_T$$

Por lo tanto, ahora resulta posible re-escribir el valor de la firma reemplazando el flujo de fondos de la firma por el producto del “*ROA*” por el activo:

$$VA_T = \frac{ROA_T \cdot A_T}{r_A}$$

Por último, de lo analizado en los apartados precedente, sabemos que la regulación por tasa de retorno fija el nivel de tarifas tal que el *ROA* se iguale con el *WACC*, lo que al plantear la “*q*” de Tobin”, obtenemos que en el estado estacionario dicha relación debe valer uno:

$$q_T = \frac{VA_T}{A_T} = \frac{ROA_T \cdot A_T}{r_A \cdot A_T} = \frac{ROA_T}{r_A} = 1$$

Por lo tanto, este mecanismo de regulación debería conducir a un valor de los activos similar al valor de reposición de los mismos, lo cual implica que la “*q*” de Tobin es igual a uno. Por otra parte, si la deuda de la empresa cotizara a la par, ello implicaría que la relación precio-valor libros también debería ser igual a uno.

4. Regulación Económica y Valor de Mercado en Momentos de Crisis

4.1. Valor de las Empresas Reguladas en Momentos de Crisis

De lo analizado hasta ahora surge claramente que, en equilibrio, el valor de mercado para los accionistas no debería diferir de manera sustancial del valor contable del patrimonio neto. Sin

embargo, en un momento de crisis (importante), uno debería preguntarse si es lógico que la relación precio-valor libros (price to book) o la “ q ” de Tobin difieran de uno, dado que en tales eventos se puede dar un cambio de precios relativos, un cambio en la tasa de descuento o ambos eventos de manera simultánea. En el fondo, lo que uno se está preguntando es si existe algún motivo, dadas las condiciones de equilibrio mencionadas, para que el $WACC(R)$ regulatorio (utilizado para determinar la tarifa) difiera del $WACC(V)$ que utiliza el mercado en la valuación. Naturalmente, la respuesta se encuentra en función del tipo del shock. Si el shock fuera permanente, ello debería estar reflejado en el $WACC(R)$ regulatorio, ya que de no ser así se pondría en peligro la continuidad de largo plazo del servicio. Sin embargo, cuando el shock es temporario la respuesta depende de la elección de la tasa que remunera el capital. Si la regulación contemplaba una tasa que tenía incluida la volatilidad, por lo que cubría el riesgo medio, la tarifa no debería cambiar. Por otra parte, si la tarifa incluía el riesgo marginal, la misma debería modificarse al alza en el momento de la crisis y a la baja en el momento de estabilidad.

Por lo tanto, en función de esta última distinción, es posible determinar cómo debería fluctuar la relación precio-valor libros (price to book) o la “ q ” de Tobin en momentos de crisis. Si uno analiza la literatura sobre crisis económicas (por ejemplo la línea analítica sobre los “Ave Fénix” sugerida por Guillermo Calvo), es posible observar que las mismas son de naturaleza temporaria⁸. A su vez, dado que la retribución del riesgo marginal puede implicar una fuerte inestabilidad de las tarifas (lo cual incrementaría el riesgo del negocio), los reguladores han optado por la remuneración del riesgo medio como una forma de protección del negocio. Puesto en otros términos, si se remunerara el riesgo marginal en un momento de crisis, el precio del bien regulado respecto del salario podría subir tanto que pondría en peligro la continuidad del servicio por insuficiencia de demanda.

Por lo tanto, dado que para minimizar el riesgo del negocio los reguladores trabajan con la definición de riesgo medio, cuando aparece una crisis, ello hace que el riesgo marginal se

⁸ Nótese que si las crisis fueran de naturaleza permanente, ello podría desembocar en la desaparición del país. Si bien estos casos han ocurrido, ellos estaban enmarcados en un contexto social y geopolítico que no son el caso “normal”.

ubique por encima del medio. De esta manera, la tasa de descuento del flujo de fondos, el $WACC(V)$ que utiliza el mercado en la valuación, se ubicaría por encima del $WACC(R)$ regulatorio, con lo cual, la tasa de descuento se ubicaría por encima de la tasa del cupón, por lo que, tanto la relación “*precio-valor libros*”, como la “*q*” de Tobin se ubicarían debajo de la unidad. De la misma manera, en los momentos donde la economía sufre un shock temporario positivo, las relaciones en cuestión deberían ubicarse por encima de la unidad. En función de todo esto, las empresas deberían usar las ganancias acumuladas en los periodos buenos para financiar los desequilibrios de los períodos malos, dado que las crisis son fenómenos cortos y no permanentes. Así, una vez disipados los efectos transitorios, el $WACC(V)$ debería converger a su nivel de equilibrio.

Sin embargo, uno debería preguntarse qué sucede cuando la empresa decide bajarse del contrato en medio de una crisis como la vivida en Argentina durante 2002. Puesto en otros términos, resulta lógico pensar que la empresa deba salir a precios de mercado en un contexto donde el costo de oportunidad de mercado es mayor que el costo de capital regulatorio. Claramente, la respuesta es no, ya que la teoría del riesgo nos dice que en situaciones como estas, lo mejor es ejercer la opción de demorar⁹. En este sentido, uno podría interpretar que el accionar del estado argentino dio a las empresas la cobertura legal (a través de distintos decretos de necesidad y urgencia) y financiera (a través de la suspensión de inversiones) como para poner en equilibrio la concesión¹⁰. Sin embargo, algunas empresas decidieron salir usando la probable compensación en el *CIADI* como alternativa.

4.2. Los Reclamos en el CIADI

Lógicamente, la diferencia entre el valor de mercado y el valor de reposición de la base de capital (valor contable) guarda una relación muy estrecha con los reclamos que ha enfrentado

⁹ En este marco, demorar significa que al precio de mercado la empresa no vende ni el Estado compra, por lo que pagar compensaciones fijadas en el momento inmediatamente posterior a la crisis es injusto y que habría que fijar un período de salvaguarda.

¹⁰ En general las empresas reguladas pertenecían al sector no transable, al tiempo que sus deudas estaban denominadas en moneda extranjera, por lo que la salida de la Convertibilidad con una muy fuerte sobre-reacción del tipo de cambio, dejó a las empresas en un desequilibrio de stocks y flujos, que no era posible resolver con el simple aumento de tarifas, ya que el desequilibrio de stocks implicaría que los agentes terminarían pagando un mayor precio por un servicio de menor calidad.

Argentina en los tribunales del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (*CIADI*). Concretamente, las demandantes señalan que antes de la crisis de 2002 las empresas tenía un determinado valor de mercado y que luego, el accionar del Gobierno Argentino – devaluando, pesificando y negando el otorgamiento de tarifas - las perjudicó deteriorando el valor de la base de capital. Por lo tanto, la magnitud del reclamo consta en la diferencia entre el valor de mercado de la empresa antes y después del momento de la Ley de Emergencia Económica (6 de Enero de 2002). Sin embargo, la cuestión no resulta tan simple, ya que la salida de un régimen cambiario como “La Convertibilidad” en medio de una corrida bancaria y una aceleración inflacionaria tiende a generar una serie de complicaciones que puede derivar en un gran número de errores.

Naturalmente, para evitar estos errores y poder encontrar un número “justo” es necesario de manera estricta y coherente determinar las tasas involucradas en la determinación de las tarifas y la base de capital, al tiempo que se despejan los elementos temporarios de los permanentes. A su vez, estas estimaciones deben ser acompañadas con un conjunto de supuestos que permitan poner un marco a la discusión. Por lo tanto, en función de lo desarrollado en los apartados precedentes podemos separar los shocks en dos categorías. Por un lado tenemos aquellos shocks que ingresan a la tarifa por la vía de la tasa de descuento y en función de ello podemos separarlos en remunerados (incluidos en la definición de riesgo en la tasa utilizada) y no remunerados. Por otro lado, tenemos si el shock es temporario o permanente.

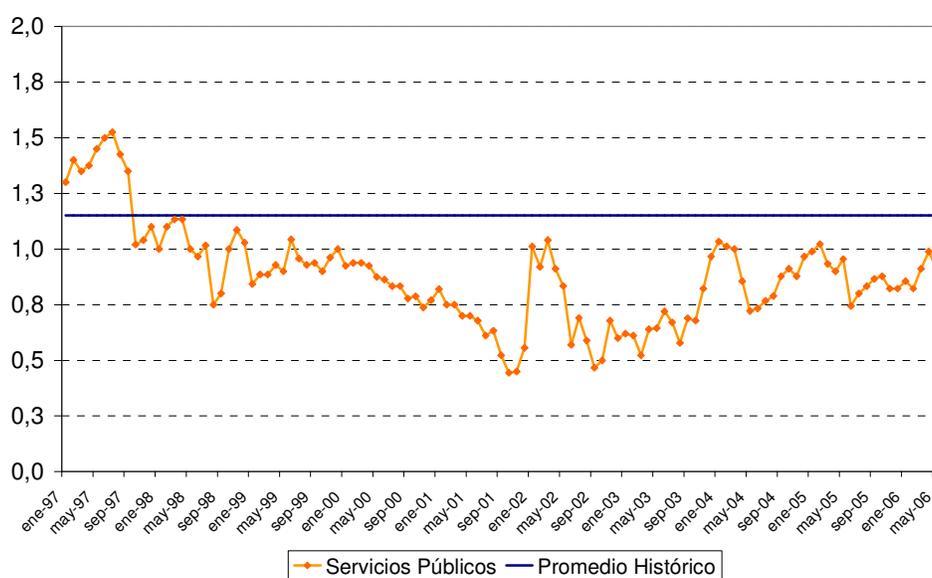
Shocks Involucrados y Ajuste de Tarifas

	R	NR
T	N	N
P	N	C

Naturalmente, cuando los shocks sufridos por la economía hubieran estado contemplados en la definición de riesgo en la tasa de descuento utilizada para determinar la tarifa, implica que la tarifa nunca debería ser ajustada, ya que el evento se encontraba remunerado. Por eso en la primera columna de la matriz, tenemos que no se debería ajustar la tarifa, independientemente

de si el shock es temporario o permanente. Por otra parte, cuando el shock no está remunerado, uno debería considerar si el mismo es temporario o permanente. Si el shock fuera permanente, la sustentabilidad del servicio requeriría el ajuste de tarifas, mientras que si el shock fuera de naturaleza temporaria, el mismo no debería estar reconocido en la tarifa. Consecuentemente, ante la presencia de shocks exógenos, salvo casos de insolvencia, el regulador sólo debería otorgar aumento de tarifas en aquellos casos en los que el shock sea permanente y no estuvieran remunerados en la tasa de descuento que sustenta el precio del bien o servicio.

Evolución de la Relación Precio / Valor Libros y su Promedio Histórico



Teniendo en cuenta estos elementos y a los efectos de ganar claridad, trabajaremos sobre la base de un ejemplo numérico para el caso de una firma que brinda un servicio público no transable¹¹. Supongamos que antes de la Ley de Emergencia Económica, la empresa tenía una base de capital de \$ 100, que a un tipo de cambio de \$ 1 por cada dólar implicaba una base de capital de U\$S 100. Por otra parte, dado que los depósitos en dólares fueron convertidos a pesos por un

¹¹ Decidimos presentar el ejemplo de una empresa del sector no transable porque es el caso que reviste un mayor grado de complejidad en la determinación del valor de la base de capital. Claramente, el caso de un bien transable –salvo que existan restricciones legales– resulta mucho más simple, ya que el valor de la base queda alineado de manera directa con el nuevo tipo de cambio real y la intensidad de insumos.

tipo de cambio de \$ 1,4 por cada dólar más CER¹² por lo que asumimos que el tipo de cambio real de equilibrio era de \$/U\$S 1,4¹³. Nótese que esto último, estaría implicando un cambio permanente en el tipo de cambio real de equilibrio. Por otra parte, durante el año 2001, la inflación minorista (*IPC*) fue del 41%. Por lo tanto, con este conjunto de elementos es posible determinar los valores de equilibrio de corto y largo plazo para la base de capital, si el precio del dólar quedara fijo en un valor de \$ 3,1.

Dado que la inflación de 2002 fue del 41%, la base de capital nominal en pesos debería haber pasado de \$ 100 a \$ 141, mientras que la misma medida en dólares debería haber pasado de U\$S 100 a U\$S 45,5. A su vez, en el largo plazo, si el tipo de cambio real convergiera a un nivel de \$/U\$S 1,4, la base de capital en dólares sería de U\$S 71,4, mientras que en pesos ascendería a \$ 221,4. Por otra parte, como el Gobierno no otorgó tarifas (cuyo accionar representa un riesgo que no estaba remunerado en la tarifa), ello fue equivalente a fijar la base en pesos nominales, por lo que el valor de mercado –si la situación hubiera sido permanente- debería haber caído hasta U\$S 32,3. Por lo tanto, el reclamo (salvo que el Gobierno tuviera una razón de peso para no otorgar tarifa¹⁴) debería ser de U\$S 13,2. Sin embargo, como el mercado no creyó que la crisis fuera permanente, el valor de mercado sólo cayó hasta U\$S 40, por lo que la indemnización no debiera superar los U\$S 5,5 por cada U\$S 100 de base de capital.

Sin embargo, los reclamos en el *CIADI* no guardan relación con estos valores, ya que en general los reclamos se ubican en torno a los U\$S 95. La forma en que se llega a este número es muy simple. En primer lugar se fija la base de capital original en U\$S 100¹⁵ (valor muy cercano al promedio de los comparables durante los tres años previos a la crisis), mientras que el valor de mercado actual se lo fija en U\$S 5. Este último número refleja un conjunto de precios relativos

¹² CER: Coeficiente de Estabilización de Referencia.

¹³ En varios artículos publicados en fechas cercanas a la salida de la Convertibilidad se sugería que el nuevo tipo de cambio real de equilibrio se encontraba en torno a los \$/U\$S 1,4.

¹⁴ Por ejemplo, en aquellos casos que las empresas comercializaban un bien no transable y tenían deuda en moneda extranjera con el exterior, resulta imposible otorgar tarifa hasta en tanto y en cuanto la empresa no realizara la quita que brinde una relación de endeudamiento consistente con el nuevo nivel de la base de capital.

¹⁵ El uso de un bajo *WACC* dolarizado como tasa de descuento origina como contrapartida una tarifa en pesos mas elevada y de esa manera genera una valuación extremadamente alta. Para hacer viable esto, se subestiman las elasticidades precio de la demanda importándolas de comparables lejanos que no reflejan los parámetros argentinos en tiempo y forma.

peores que los existentes en el peor momento de la crisis, ya que al dejar el precio del servicio constante en moneda local, al tiempo que aumentan el precio de los insumos tanto en moneda local como en moneda extranjera, conlleva a un sendero de continuo deterioro del valor. Por lo tanto, la diferencia entre estos dos montos origina el reclamo de U\$S 95. Naturalmente, la diferencia entre los U\$S 95 que reclaman las empresas y los U\$S 5,5 que podrían llegar a ser justos, surge de dos errores conceptuales. El primero surge de tomar el valor de mercado del escenario actual en U\$S 5, cuando el valor de mercado real (en su mínimo) fue de U\$S 40, lo cual explica U\$S 35 de los U\$S 95. Los U\$S 54,5 restantes surgen de valorar la base de capital en U\$S 100, cuando la misma cayó (en el peor momento de la crisis) a U\$S 45,5.

De lo anterior surge que el reclamo de las empresas es 17,3 veces más grande que aquello que se podría llegar a considerar como un reclamo justo. Naturalmente, uno debería preguntarse como es posible que se llegara a semejante reclamo, ya que la magnitud del mismo excede la capacidad de malicia de cualquier buen analista. En el fondo, uno debería explicar cómo las empresas han llegado a valorar en U\$S 100, algo que valía U\$S 45,5. El punto es muy simple y surge, entre otras cosas, de una inconsistencia entre la tasa de descuento utilizada para el cálculo de tarifas (el $WACC(R)$) y la tasa de descuento (el $WACC(V)$). Fijar el precio de la base en dólares fue equivalente a otorgar tarifas con un $WACC(R)$ del orden del 245,7%¹⁶ al tiempo que la tasa de descuento no se alteró para considerar el impacto de la modificación del tipo de cambio real, lo cual, de haberse realizado, hubiera implicado una tasa de descuento del 145,1%. Dicha tasa surge del producto entre el $WACC(R)$ y la tasa de ajuste consistente con el tipo de cambio real de 2001. Por lo tanto, si el *CIADI* avalara en su totalidad los reclamos de las empresas no transables estaría perjudicando a los ciudadanos argentinos con una deuda 17,3 veces mayor que la justa.

5. Conclusiones

La salida del esquema cambiario que imperaba durante la “Ley de Convertibilidad” no sólo implicó un importante cambio de precios relativos sino que también llevó al desmoronamiento

¹⁶ La estimación surge de una $WACC$ regulatorio del 11,5%, lo que sumado a una devaluación del 210% arroja una tasa compuesta del 245,7%.

de toda la estructura de contratos vigentes hasta el 6 de Enero de 2002, momento en el cual se sanciona la “Ley de Emergencia Económica”. A su vez, la salida del esquema de convertibilidad no se dio de una manera ordenada, ya que durante 2001 el sistema financiero había enfrentado una corrida que, previa a la instauración del corralito, había absorbido más del 20% de los depósitos; habían cambiado cinco presidentes en una semana, el riesgo país, luego de la declaración del default, se ubicó por encima de los 5.000 puntos, mientras que el nivel de actividad caía a una tasa del 16%, lo cual llevaba a la tasa de desempleo a niveles superiores al 25%, mientras que más de un 50% de la población caía debajo de la línea de pobreza. En este contexto, la dinámica del tipo de cambio nominal estaba regida por el desbordamiento tradicional (overshooting) de los procesos de abandono de tipo de cambio fijo, al tiempo que el Gobierno intentaba limitar el traspaso a precios, de modo tal que no siguiera empeorando el cuadro social. Naturalmente, en este proceso caótico, muchos derechos de propiedad fueron lesionados, dentro de los cuales están los de las empresas reguladas. Sin embargo, si bien esto es cierto, también lo es que no fueron los únicos dañados, ya que en la lista uno podría citar a los tenedores de bonos, a los asalariados o a los bancos, sin dejar de lado a los trabajadores del sector público, a los jubilados y a los proveedores del Estado, donde el ajuste sobre estos tres últimos permitió al Gobierno Nacional pasar de un déficit primario de dos puntos del producto a un superávit de cinco puntos, factor fundamental en la estabilización de precios de 2003, donde la tasa de inflación se ubicó en el 3,9%, luego que en 2002 alcanzara el 41%.

Por lo tanto, en función de lo que ha ocurrido y dados los reclamos que ha enfrentado Argentina en los tribunales del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (*CIADI*) uno debería analizar el comportamiento que ha tenido el país durante la crisis y cuanto debería ser el orden de magnitud de un reclamo cuando éste resultara justo.

Forzosamente, dada las características de los contratos vigentes bajo el período de vigencia de la “Ley de Convertibilidad”, uno tendría que preguntarse si a la salida de dicho régimen, las tarifas deberían ser dolarizadas para el caso de empresas pertenecientes al sector no transable de la

economía¹⁷. La respuesta a dicho pregunta podría ser encarada desde dos perspectivas. Por un lado, analizada desde la idea de sustentabilidad del equilibrio macroeconómico en términos intertemporales. Por otro, podría ser analizada desde el punto de vista de los riesgos remunerados en la tasa de descuento utilizada en la determinación del nivel de tarifas.

Desde el punto de vista de la sustentabilidad del equilibrio macroeconómico intertemporal, la respuesta es claramente negativa. Tal como se reconoce en muchos documentos de aquellos años, el tipo de cambio real necesitaba ser modificado, por lo tanto, el ajuste del precio de los no transables en línea con los transables hubiera conducido a dos problemas. Primero, no se generaría el ajuste de precios que fuera consistente con el equilibrio, lo cual dejaría a la economía fuera del sendero sustentable, es decir, en situación de default permanente. En segundo lugar, y muy ligado con el punto anterior, dado que la restauración del equilibrio requería de una mejora del tipo de cambio real, el aumento de tarifas de los bienes del sector no transable llevaría a una situación de aceleración inflacionaria permanente, lo cual impactaría sobre las condiciones sociales, dado el efecto de estos procesos sobre el salario real, el nivel de empleo, la pobreza y la indigencia. A su vez, bajo este cuadro social emergente, el nivel de incobrabilidad hubiera alcanzado niveles extremos, por lo que en este sendero de la economía buscando su equilibrio, las empresas hubieran perdido todo su valor, por lo que debería resultar claro que este tipo de ajuste no sólo era insostenible sino que además era sumamente ineficiente. De hecho, esa situación hubiera sido mucho peor que el sendero elegido, ya que sin duda las empresas de servicios públicos hubieran valido¹⁸ muchísimo menos que 40% de su valor libros. Por otro parte, desde el punto de vista de los riesgos remunerados en la tasa de descuento utilizada en la fijación de las tarifas, la respuesta surge de la determinación de que tipo de eventos, de los ocurridos, estaban contemplados y cuales no. Cuando se analiza los expedientes de tarifas, es posible observar que al momento de la determinación del costo del capital propio, los reguladores reconocieron de manera explícita un nivel promedio de riesgo país del orden de

¹⁷ Resulta claro que en el caso de las empresas que pertenecían al sector transable este problema es distinto, ya que dichas empresas ya tenían su precio en moneda extranjera. En dicho caso, para determinar el daño, uno debería estudiar las consecuencias de las retenciones y de la imposición de cuotas a la exportación.

¹⁸ Su valor se hubiera aproximado al emergente de valorar la empresa como una opción.

los 600 puntos básicos. Naturalmente, si el equilibrio asociado a la paridad cambiaria hubiera sido sostenible tanto desde el punto de vista fiscal como externo, resulta obvio que el riesgo país que se debería reconocer sería nulo. A su vez, la presencia de incertidumbre respecto a la sostenibilidad conjunta de los equilibrios en cuestión como al círculo vicioso asociado a los mismos (desdolarización, devaluación y default), llevó al reconocimiento de un riesgo país, por lo que la pérdida de capital asociada a los cambios en los precios relativos, estaba contemplada plenamente en las tarifas. Por lo tanto, en función de este análisis, las tarifas deberían haberse ajustado de modo tal que se mantuviera constante la base de capital en pesos de diciembre de 2001, ya que la diferencia entre este valor de la base y el valor en dólares había sido cobrada en la tarifa vía el reconocimiento del riesgo país.

De lo expresado precedentemente surge que la tarifa no debió haber sido dolarizada, pero que sí debía haber sido ajustada por la evolución de la inflación, hecho que no sucedió y generó daños que deberían ser reparados. Concretamente, el salto en el tipo de cambio real estaba remunerado en la tarifa por lo que no merece ajuste en línea al dólar, sin embargo, el deterioro de la base de capital en términos reales no estaba remunerado y de no ajustarse la tarifa conlleva a un problema de índole permanente, por lo que ello sí implica una readecuación de tarifas consistente con el nuevo tipo de cambio real de equilibrio o una indemnización.

Si bien resulta claro que el no reconocimiento de la inflación en la tarifa representa un daño que debe ser compensado, dicha afirmación no debería ser tomada en abstracto ya que asociado al otorgamiento de tarifas uno tendría reconocer dos elementos. En primer lugar, se debe considerar que, en general, las empresas de servicios privatizados tenían un problema de concentración en la moneda (dólar americano) y en la fuente (en el exterior) con que se financiaban. Por lo tanto, dado el alto nivel de apalancamiento de estas empresas, el cambio de precios relativos implicó un desequilibrio de stocks que dejaba a las empresas virtualmente en la quiebra. De hecho, luego de la devaluación se produjo una seguidilla de defaults que abarcó a todas las empresas de este tipo. Ante esta situación (empresas virtualmente quebradas), el Gobierno no podía ajustar las tarifas hasta que se normalizara la situación de la deuda, ya que de no ser así se corría el riesgo de que las empresas utilizaran el aumento de tarifas para repagar

sus deudas (dado que con las mismas había garantías que pesaban sobre las casas matrices) y perjudicar al consumidor, que terminaría pagando un mayor precio por un peor servicio.

En función de esto último, el segundo elemento que uno debería tener en cuenta, es que si bien el Gobierno no dio un ajuste de tarifas, procedió a suspender las inversiones que se habían comprometido en los contratos. Esta medida apuntaba a mejorar el flujo de caja de las firmas, lo cual es equivalente a un aumento de tarifas, ya que baja el precio del capital en términos del precio del bien ofrecido (tarifa). Naturalmente, esta opción tenía algunas ventajas, puesto que le permitía a las empresa renegociar su deuda, al tiempo que la demanda se recuperaba (vía fortalecimiento del ingreso y las caídas del desempleo, la pobreza y la indigencia) como para resistir en un futuro un ajuste de tarifas acorde al equilibrio de largo plazo, sin modificar sustancialmente la cobrabilidad, al tiempo que se restablecía el plan de inversiones.

Lo importante es que detrás de la idea de cualquier pedido de compensación está el hecho de que el Estado tiene la potestad de poder alterar su política económica, pero, en caso de hacerlo se deben compensar a las empresas por los daños emergentes; sobretodo cuando sus derechos están protegidos por un TBI. Sin embargo, la situación no es tan clara cuando esto se da en medio de un desequilibrio donde la economía desemboca en una crisis de riesgo sistémico. Para mediados de 2001 Argentina se encontraba en una situación de recesión permanente, por lo que la tasa de descuento venía aumentando de manera continua. De este modo, si Argentina hubiera dejado dolarizadas las tarifas, las empresas hubieran tenido graves problemas de cobrabilidad y las cantidades vendidas hubieran sido mucho más bajas y por ende las tasas de descuento en esta economía hubieran sido más altas. Ante la inviabilidad de dicho equilibrio, el estado generó un cambio de régimen, donde lo que se pierde por una menor tarifa en dólares es parcialmente compensado por mayores cantidades y menores tasas de descuentos, ambos efectos asociados a una mayor tasa de crecimiento. Por lo tanto, en función de esto último, la indemnización no puede fijarse en el momento previo del estallido de la crisis, ya que dicho equilibrio es una ficción, porque en la dinámica de recesión permanente el valor de los activos es muy bajo, y en el caso alternativo donde realizado el cambio de régimen las tarifas siguen la dinámica del dólar, el incremento de la incobrabilidad haría desaparecer al propio negocio. Consecuentemente,

como resultado de todo esto, el cambio contractual realizado representa un equilibrio superior en términos paretianos y no el reflejo de una situación discriminatoria tal como buscan presentar las empresas en el *CIADI*.

Por lo tanto, en este contexto, aquellas empresas que han logrado renegociar sus deudas llevándola al nivel consistente con el equilibrio macro y que no han recibido tarifa deben ser compensadas por un 5,5% de su capital real. Por otra parte, aquellas que no han renegociado su deuda no tendrían derecho a reclamo alguno por negligentes.

6. Bibliografía

Calvo, G., Izquierdo, A. and Talvi, E. (2003): “Sudden Stops, the Real Exchange Rate, and Fiscal Sustainability: Argentina's Lessons” NBER, W N° 9.828

Calvo, G. and Talvi, E. (2005a): “Sudden Stop, Financial Factors and Economic Collapse in Latin America: Learning from Argentina and Chile” NBER, W N° 11.153

Calvo, G., Izquierdo, A. and Loo-Kung, R. (2005b): “Relative Price Volatility under Sudden Stops: The Relevance of Balance Sheet Effects” NBER, W N° 11.492

Calvo, G., Izquierdo, A. and Talvi, E. (2006): “Phoenix Miracles in Emerging Markets: Recovering without Credit from Systemic Financial Crises” NBER, W N° 12.101

Copeland, T., Koller, T. and Murrin, J. (2004): “Valoración”, 3° Ed., Editorial Deusto

Eisner, R. and Strotz, R. (1963): “Determinants of Business Fixed Investment” en Commission on Money and Credit, Impacts of Monetary Policy, 59-337, Englewood Cliffs, Ed. Prentice Hall

Kolbe, A., Tye, L. and Myers, S. (1993): “Regulatory Risk. Economic Principles and Applications to Natural Gas Pipelines and Others Industries”, Ed. Kluwer Academic Publishers

Milei, J. (2007): “Teoría de la Inversión y Mercados Financieros: Si Tobin viviera Quemaría Wall Street” a publicarse en “Revista Actualidad Económica”.

Myers, S. (1972): “The Application of the Finance Theory to Public Utilities Rates Cases”, Bell Journal of Economic and Management Sciences, 58, 73

Romer, D. (2002): “Macroeconomía Avanzada”, 2° Ed. Cap. 8, Editorial Mc Graw Hill

Sargent, T. (1987): “Macroeconomic Theory”, 2° Ed., Editorial Academic Press

Tobin, J. (1969): “A General Equilibrium Approach to Monetary Theory”, JMCB 1(F), 15-29

Déficit Estructural y Cíclico de Argentina para el período 1980-2006

Lian Allub * +
lianallub@yahoo.com.ar

Agosto 2007

Resumen

El presente trabajo utiliza el déficit estructural y cíclico como medida del desempeño fiscal. El déficit estructural nos muestra cuál sería el resultado fiscal si la economía se encontrara en el pleno empleo, aislándola de los ciclos. Además se separa al déficit en corriente y total para obtener un mejor análisis de la evolución de las finanzas públicas nacionales. Se realizan estimaciones de ambas medidas para Argentina, y luego se las compara con el déficit observado y la brecha del producto para obtener un análisis más detallado.

Clasificación JEL : E6, H62

Palabras claves: Déficit estructural, Déficit cíclico, Producto potencial.

* Miembro del Departamento de Economía y Finanzas de la UNC.

+ Agradezco los comentarios y sugerencias de Néstor Grión y Jonás Arias que fueron de gran valor para la realización de este trabajo.

I. Introducción

El déficit estructural y cíclico es una medida muy útil a la hora de analizar la situación de las finanzas públicas de un gobierno. Para el cálculo de los mismos hace falta medir el producto potencial¹ y, con éste, la brecha del producto. Ambos indicadores son de gran importancia a la hora de planificar medidas de política económica ya que, junto a la estimación del producto potencial, nos proporcionarán una buena aproximación de la evolución de los ingresos y gastos cuando el producto está por encima o por debajo del potencial. Por lo tanto, será posible determinar las magnitudes de déficit o superávit que se alcanzarán de llevar a cabo las medidas planeadas. Al mismo tiempo, es muy importante tener en cuenta a la hora de tomar decisiones de política conocer que parte del déficit o superávit corresponde al ciclo y cuál a la estructura de la economía para tener una visión global de la verdadera situación fiscal del gobierno.

El rol crucial de estos indicadores radica en el peligro latente de tomar decisiones de política fiscal teniendo en cuenta solamente los valores observados (y no su descomposición en ciclo y estructura) debido a que un superávit interino podría deberse solamente a un ciclo expansivo de la economía y cuando éste se revierta el déficit pasaría a ser preocupante. En otras palabras, los componentes cíclicos se corrigen por su propia cuenta cuando se revierte el ciclo, mientras que los componentes estructurales solo podrían ser corregidos por medidas de política discrecionales.

En este trabajo se utilizará una metodología propia para el cálculo de la postura fiscal que sigue a la del FMI aunque con algunas diferencias. En la sección II se presentará una breve reseña de la literatura sobre los métodos utilizados para el cálculo de la brecha del producto: i) El de la función de producción; ii) El filtro de Hodrick Prescott. En la sección III se presentarán los resultados obtenidos para las estimaciones de la brecha del producto en el período analizado. En la sección IV se desarrollarán los aspectos teóricos más importantes para entender los conceptos de déficit estructural y cíclico así como también la metodología utilizada para el cálculo del mismo. En la sección V se presentarán los resultados obtenidos de la postura fiscal de Argentina para el período 1980-2006. Finalmente en la sección VI se muestran las principales conclusiones que se pueden extraer del presente trabajo.

II. Metodología para el cálculo de la brecha del producto

Dentro de las metodologías para calcular el producto potencial encontramos 2 tipos de modelos. Los univariados que utilizan una sola variable en la estimación del producto potencial, un ejemplo de éstos es el filtro de Hodrick-Prescott, y los multivariados, donde para obtener el producto potencial se utilizan mas de una variable, como ser el método de la función de producción. A continuación presentaremos brevemente los métodos utilizados en este trabajo: el de Hodrick-Prescott y el de la función de producción, estimando los parámetros a través de las cuentas nacionales, señalando además las principales ventajas y desventajas de cada uno.

II.1 Método del filtro de Hodrick-Prescott²

Uno de los métodos más utilizados para medir el producto potencial, sobre todo en los países de la Unión Europea, es aplicar a la serie de producto el filtro de Hodrick-

¹ Definimos producto potencial a aquel que se alcanzaría con el pleno empleo de los factores.

² Aunque en esta sección nos referimos al método de HP solamente para el cálculo del producto potencial, éste método se utiliza también para descomponer otras series en ciclo y tendencia. En este trabajo se lo utilizará repetidas veces.

Prescott . Éste método tiene como objetivo la minimización de los desvíos al cuadrado de la variable observada respecto de la variable de tendencia, sujeto a una penalidad que restringe la segunda diferencia de la variable con respecto a su tendencia. Siguiendo este análisis los valores de de la tendencia para este modelo serían aquellos que minimicen la siguiente expresión:

$$L = \sum_{t=1}^S (y_t - y_t^T)^2 + \lambda \sum_{t=2}^{S-1} (\Delta y_{t+1}^T - \Delta y_t^T)^2 \quad (1)$$

Donde el supra índice T indica *tendencia*. El λ es el parámetro de suavización. Valores altos de este parámetro implican una mayor ponderación a la suavización de la tendencia, mientras que valores bajos harían que la tendencia se asemeje más a la serie observada. Para datos anuales, como los utilizados en este trabajo, se recomienda la utilización de un $\lambda = 100$.

Decimos que este método es univariado porque solamente utiliza datos de la variable a ser suavizada, que en nuestro trabajo es el PIB para la estimación del producto potencial. También se lo utiliza en el método de las cuentas nacionales para suavizar la ocupación.

Las principales ventajas de este método son³:

- 1) Es un método sencillo y ampliamente difundido.
- 2) Se minimiza la manipulación de los resultados de la composición.
- 3) Al no disponerse en Argentina estimaciones oficiales sobre la brecha del producto este método proporciona una manera rápida y fácil de obtener éstos datos.
- 4) Los resultados son similares a los que se obtienen con otros filtros más sofisticados como el de Baxter y King (1999).
- 5) Es una manera homogénea de calcular la brecha lo que permitiría la comparación entre países.
- 6) Permite shocks estocásticos al componente de tendencia.

Las Principales desventajas son:

- 1) Es un método ad-hoc con los consiguientes problemas asociados por la presencia de variables atípicas. Esto quiere decir que se necesita que las variables sean relativamente estables, es decir con ausencia de shocks importantes.
- 2) Al ser univariado, no incluye otras variables que podrían ser relevantes a la hora de separar en ciclo y tendencia una serie
- 3) La descomposición puede ser sensible a la información disponible en los extremos.
- 4) Arbitrariedad a la hora de elegir el λ .

II.2 Método de la Función de producción

Este método consiste en calcular el producto potencial a través de una función de producción, que en este trabajo se supone que es una del tipo Cobb Douglas con rendimientos constantes a escala de la forma: $Y = A * L^\alpha * K^{1-\alpha}$ donde A denota la productividad total de los factores, L el trabajo, K el Capital, y α y $1-\alpha$ las participaciones en el ingreso del trabajo y el capital respectivamente. Los parámetros α y $1-\alpha$ se calculan por el método de las cuentas nacionales de la siguiente forma:

$$\alpha = \frac{w * L}{PY} \quad 1 - \alpha = \frac{r * K}{PY} \quad (2)$$

³ Las ventajas y desventajas se extrajeron principalmente del trabajo de Corrales, F., Doménech, R., y J. Varela (2001) *El déficit Cíclico y estructural de la economía española*.

Donde w es el salario, L es el trabajo, r es la retribución del capital y K es el stock de capital total. En este trabajo se utilizaron los datos que estimaron Maia y Nicholson⁴. Estos autores obtuvieron un $\alpha = 0.5381$ y un $1 - \alpha = 0.4619$.

Para los cálculos se trabajó con los logaritmos naturales de las series. En el producto potencial se supuso que el stock de capital observado era el potencial⁵, y se aplicó un filtro de HP a la serie de ocupados para obtener el empleo natural. Para obtener la productividad total de los factores potencial se restó $\ln Y - \alpha * \ln L - (1 - \alpha) * K = \ln A$, se suavizó esta serie con el filtro de HP y eso se consideró como PTF potencial. Luego se introdujeron los valores de L^* y PTF^* ⁶ en la función de producción para obtener el producto potencial. Una vez obtenido el producto potencial se lo transformó a valores reales, se lo restó del producto observado y así se obtuvo la brecha del producto

Como principal ventaja de este modelo podemos señalar la incorporación de otras variables como el capital y el trabajo que otorgan información muy relevante a la hora de medir el producto potencial.

Las principales desventajas son:

- 1) En diversas etapas el método utiliza el filtro de HP (como por ejemplo para obtener el empleo natural, o para suavizar la serie de PTF) a pesar de que se presenta como un método de cálculo alternativo.
- 2) Las estimaciones son muy sensibles a las series de datos utilizados, haciendo más difícil la comparación de la brecha con otros países
- 3) Para poder utilizar este enfoque se necesitan supuestos sobre la función de producción, los rendimientos a escala, la utilización de los factores, etc. que hacen menos transparente la estimación

III. Cálculo de la brecha del producto⁷

Como mencionamos en la sección anterior, para el cálculo de la brecha se utilizaron 2 métodos: El de la función de producción y el de HP. Se utilizaron los datos de ocupados, capital total y producto obtenidos del archivo Datos de Capital Geométrico disponible en la página del MECON. Como éstos datos están disponibles hasta 2004, se utilizaron los datos de inversión disponibles en el apéndice 1 y 2 del MECON y los datos de depreciación calculados en el archivo Datos de Capital Geométrico. Para el PIB se utilizó el apéndice 1 de MECON para obtener las observaciones correspondientes a los años 2005 y 2006.

Para el cálculo del producto potencial con el filtro de HP se utilizaron los datos del PIB desde 1975 y se supuso un crecimiento del 6 y del 4 por ciento para los años 2007 y 2008, para así intentar subsanar el problema de los extremos que tiene este método. A la hora de usar el método de la función de producción se supuso que el capital y el trabajo crecerían a la misma tasa a la que lo hicieron el último año para los años 2007 y 2008 respectivamente. Finalmente se utilizó el factor⁸ que utiliza el MECON en su trabajo *Ejecución del sector público Argentino. Cuenta Ahorro-Inversión – Financiamiento (1961-2004)* para transformar el PIB a precios del 93 a precios de 2004.

En el gráfico 1 se muestran los resultados obtenidos:

⁴ En http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/evolucion_productividad.html se encuentra disponible el archivo Datos de Capital Geométrico de donde se extrajeron las series de trabajo y capital. Además en la hoja TFP anual se puede encontrar el cálculo de la participación del trabajo.

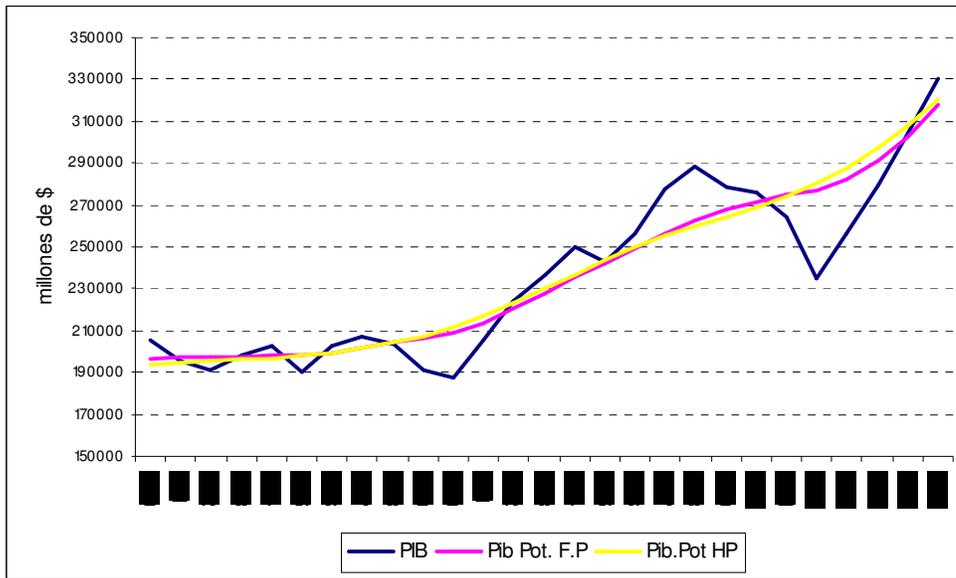
⁵ Véase Maia y Kweitel (2003).

⁶ Los asteriscos denotarán variables potenciales. Por ej. L^* es el empleo potencial

⁷ Los datos utilizados en la estimación del producto potencial se presentan en el anexo 1

⁸ Ver anexo 2

Gráfico 1: PIB y PIB*



Fuente: Elaboración propia en base a datos del MECON

Como se puede observar en el gráfico las estimaciones por ambos métodos son muy similares. De aquí en adelante se utilizará el producto potencial obtenido mediante el método de la función de producción, salvo que se mencione lo contrario.

Se puede observar que el producto durante la década de los 80 tuvo períodos en los que estuvo por encima del potencial (1980, 1983-1984, 1986-1987) y otros en los que estuvo por debajo (1981-1982, 1985, 1988-1989). Para la década de los 90 la situación cambia, siendo la brecha del producto a partir de 1992 siempre positiva hasta 2000. En el 2001 y hasta el 2004 inclusive el producto se situó por debajo del potencial. En el 2005 nuevamente éste supera al potencial.

IV. Conceptos de déficit estructural y cíclico y su forma de calcularlo

El Déficit de una economía se puede dividir en 2 componentes: el cíclico (D_C) y el estructural (D_E). Entonces: $D = D_C + D_E$. A su vez el déficit cíclico se define como la diferencia entre el gasto cíclico (G_C) y los ingresos cíclicos (T_C), $D_C = G_C - T_C$. Los componentes cíclicos son justamente la parte de los ingresos y gastos que varían con el ciclo de la economía y a esto se debe su característica de corto plazo. El déficit estructural se define como la diferencia entre el gasto estructural (G_E) y los ingresos estructurales (T_E). Estos son conceptos de largo plazo porque no dependen del ciclo sino que representan la estructura de gasto e ingresos de la economía.

Dentro de las metodologías tradicionales para el cálculo del déficit estructural y cíclico existen 2 ampliamente utilizadas. Una es la de la OCDE y otra la del FMI. A continuación se describen brevemente las formas de cálculo de cada una.

La metodología de la OCDE primero calcula el Déficit estructural y luego, por diferencia, obtiene el cíclico. Ésta metodología utiliza las variables en niveles, salvo al GAP que lo define como la diferencia entre el producto observado y el potencial dividido el potencial ($GAP = (Y - Y^*)/Y^*$). Luego define el déficit estructural como:

$$D_E = G_E - T_E = G(1 - \beta_G * GAP) - T(1 - \beta_T * GAP) \quad (3)$$

Donde β_G y β_T son las elasticidades de los gastos e ingresos respecto al PIB.

Por lo que el déficit cíclico sería $D_C = D - D_E$.

La metodología del FMI difiere de ésta en que toma las variables como ratios respecto al PIB, además calcula el déficit cíclico y por diferencia el estructural. El FMI define el déficit cíclico como:

$$d_c = \eta_G GAP - \eta_T GAP \quad (4)$$

donde η_G y η_T denotan la respuesta cíclica de los ratios de ingresos y gastos ante un incremento de un 1% en el output gap cíclico. El efecto total sobre el déficit cíclico está dado por la diferencia entre η_G y η_T . Luego, el déficit estructural se define por la diferencia:

$$d_E = d - d_c \quad (5)$$

Finalmente, la metodología utilizada en este trabajo toma las variables expresadas en términos del PIB*. Otra modificación que introduce es que define el déficit cíclico como: $d_c = \eta_G GAP - \eta_T GAP$ donde η_G y η_T denotan elasticidades del gasto cíclico y los recursos cíclicos respecto al PIB, es decir como varía el gasto respecto al gasto potencial cuando el producto se desvía en un 1% del potencial. GAP denota la brecha del producto dividida por el producto potencial y d_c denota el déficit cíclico en términos del producto potencial.

Para el cálculo de las elasticidades se tomaron logaritmos a las series de ingresos y gastos, se aplicó el filtro de HP, y se trabajó con el ciclo obtenido. Se corrieron regresiones de las distintas variables respecto a la brecha del producto (expresada también en logaritmos) siendo la elasticidad el coeficiente que acompaña al PIB. La η_T es la elasticidad del total de ingresos tributarios. Es de importancia remarcar que la elasticidad de los ingresos estará incorporando no solo los cambios en los ingresos cuando cambia el PIB, sino también los cambios en los ingresos tributarios por reformas legales. Con los gastos se utilizó una metodología similar, se tomó el gasto corriente y se le calculó su elasticidad respecto al PIB de la forma mencionada arriba. Con esto se obtiene el déficit corriente⁹ cíclico. Para hallar el déficit corriente estructural se resta al déficit corriente observado el déficit corriente cíclico:

$$dc_E = dc - dc_c$$

donde dc representa el déficit corriente. Para obtener el déficit estructural total lo que se hizo fue sumar al déficit corriente estructural el déficit de capital. Hay que aclarar que se está suponiendo que los ingresos y gastos de capital son independientes del ciclo. Esto tiene sentido por el hecho de que son gastos como la Inversión pública que no deberían depender del ciclo sino que deberían realizarse de acuerdo a las necesidades que vaya presentando la economía, y además deberían ser medidas de más largo plazo.¹⁰ Por lo tanto el déficit estructural total se define como:

$$dt_E = dc_E + dk = dt_o - dc_c$$

donde dt denota déficit total y dk déficit de capital. Como se puede observar para obtener el déficit estructural total se resta al déficit total observado el déficit corriente cíclico ya que éste último es igual al déficit total cíclico por el supuesto de que los gastos e ingresos de capital no dependen del ciclo.

V. Cálculo del déficit estructural y cíclico para el período 1980-2006¹¹

Para realizar los cálculos del déficit estructural y cíclico se utilizaron los datos presentados en el trabajo *Ejecución del sector público Argentino. Cuenta Ahorro-Inversión –Financiamiento (1961-2004)* publicado por el MECON en su página web.

⁹ Se llama déficit corriente a la diferencia entre Ingresos corrientes y gastos Corrientes. Mientras que se llama Déficit total cuando al déficit corriente se le suma los gastos de capital y se le restan los ingresos de capital. A la diferencia entre ingresos y gastos de capital se la denominará Déficit de Capital

¹⁰ Véase Corrales et. Al (2001)

¹¹ Los datos utilizados para el cálculo del déficit estructural y cíclico se presentan en el anexo 2

Estos datos están a precios de 2004 y muestran un esquema ahorro-inversión-financiamiento del sector público argentino, es decir, Nación más provincias. Como este trabajo sólo presenta datos hasta 2004 lo que se hizo fue añadir los años 2005 y 2006 con estimaciones propias. Para los años 2005 y 2006 se restó de los ingresos del consolidado provincias, los ingresos tributarios de origen nacional para evitar duplicación (ya que son impuestos registrados como ingresos tributarios en la nación). Por el lado de los gastos se restó de la nación la partida Transferencias a provincias y MCBA. Luego se sumó los ingresos y gastos corrientes y de capital de la nación y las provincias.

Para el cálculo de las elasticidades de la recaudación se utilizaron los datos que brinda el MECON en la secretaría de hacienda, en la Dirección Nacional Investigación y análisis fiscal en el archivo *Recaudación Tributaria anual 1980-2006: Nominal y en % del PIB*.

Luego, con los factores de conversión utilizados por el MECON en su trabajo sobre la cuenta ahorro inversión 1961-2004 se transformaron los valores nominales tanto de la recaudación como de la cuenta ahorro inversión a pesos de 2004. Para 2005 y 2006 se tomo, como el MECON hace en su trabajo, el índice de precios combinados (mix entre el IPC y el IPM).

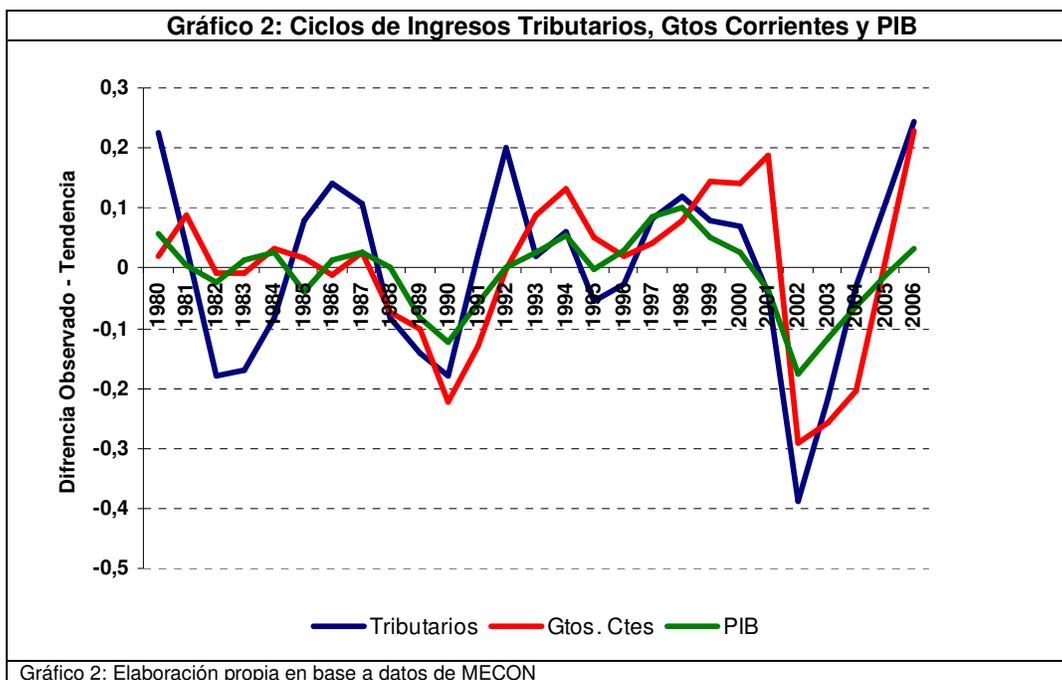
Para el cálculo de las elasticidades se utilizó el programa E-VIEWS. Para obtener la elasticidad de los ingresos tributarios se dejaron de lado los primeros 5 años(80-84).El valor observado para esta elasticidad es de 1,94693. Para el gasto, como se dijo anteriormente, se estimó directamente la elasticidad para el gasto corriente, obteniéndose un valor de 1,551289¹². Vale la pena mencionar que las variables que se utilizaron para las regresiones son estacionarias¹³.

	Ingresos	Gastos
Elasticidades	1.94693	1.551289

Una forma por la cual podemos obtener una buena medida de los valores de estas elasticidades es observando el gráfico conjunto de los valores de ingresos tributarios, gastos corrientes y PIB para el período. Como podemos observar en el gráfico 2 tanto el ingreso como el gasto siguen los movimientos del PIB. Del gráfico se desprende que ambas variables deberían tener una elasticidad mayor a 1, y que la del ingreso debería ser mayor a la del gasto.

¹² Las tablas de Eviews con los resultados obtenidos se presentan en el anexo 3

¹³ Recordemos que las variables que se utilizaron en la regresión fueron las diferencias de los ingresos y gastos respecto a su tendencia contra el ciclo del PIB



En el gráfico 3 podemos ver el déficit cíclico, estructural y observado total. Como se puede apreciar el déficit estructural tiene un comportamiento muy similar al observado. Se puede notar que el déficit total observado es positivo siempre desde 1980 hasta 2002, donde pasa a haber un superávit. El déficit estructural tiene el mismo comportamiento salvo para el año 1991, donde se tuvo un superávit estructural. No hay que perder de vista que en este análisis no estamos considerando el impuesto inflacionario. Éste impuesto alcanzó magnitudes muy significativas en la década de los '80, alcanzando valores de hasta el 50 % de la recaudación efectiva¹⁴. Ésta puede ser una de las principales razones de por qué para este período el déficit estructural como el observado fue positivo.

¹⁴ Para más información sobre la recaudación del impuesto inflacionario ver J.M Bulacio y H.D. Frullo *El déficit fiscal en Argentina y sus consecuencias macroeconómicas*

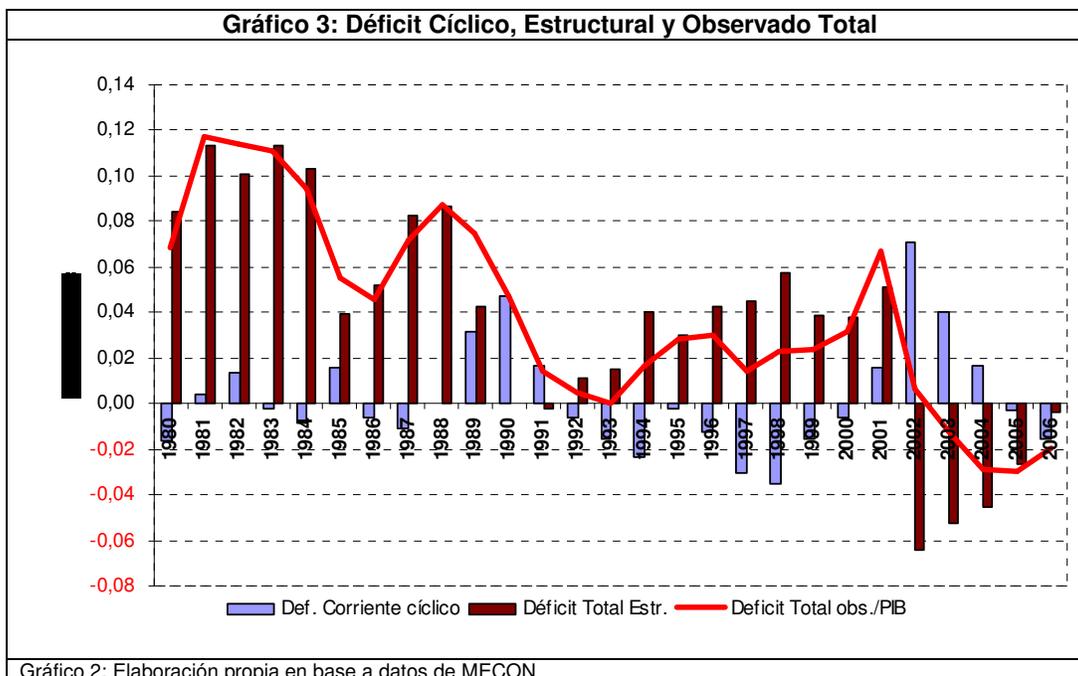
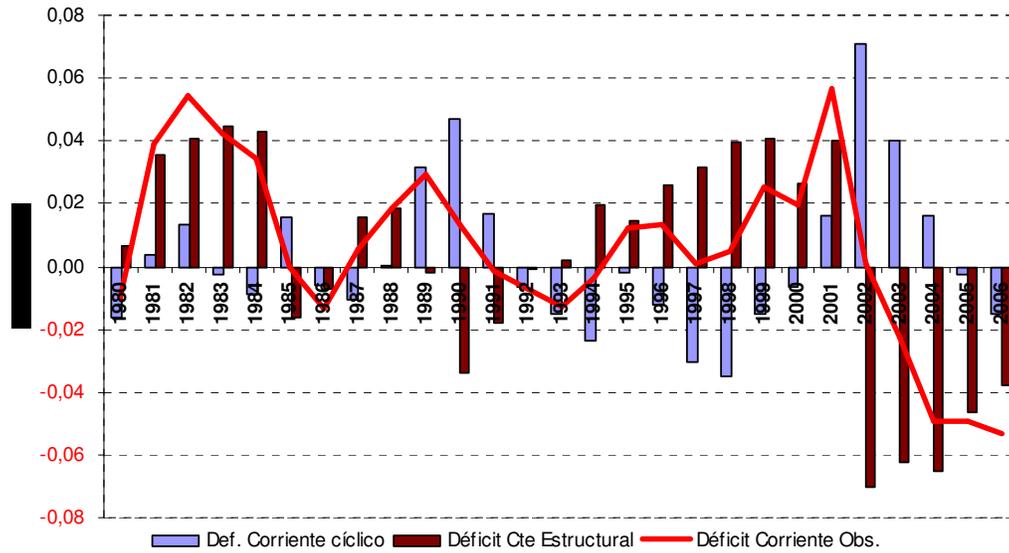


Gráfico 2: Elaboración propia en base a datos de MECON

Para la década de los '90 el análisis es diferente. En 1990 no se observa un déficit estructural aunque sí un cíclico. Ya a partir de 1992 se empieza a notar un crecimiento en el déficit estructural alcanzando su máximo en 1998. Para estos años el déficit cíclico amortiguó el crecimiento del estructural pudiéndose observar un déficit total positivo pero menor que el estructural para casi todo el período. Con la caída del producto que se produjo como consecuencia de la crisis de 2001, se observa como era de esperar un importante incremento en el déficit cíclico. El déficit estructural sin embargo revierte completamente su tendencia transformándose en 2002 en un superávit estructural que se mantiene, aunque con una disminución constante, hasta 2006. El déficit total observado también es negativo para este período. Se puede mencionar que la causa principal por la que observamos ese cambio de tendencia tan importante a partir de 2002 puede estar explicado en buena medida por la introducción del impuesto a los créditos y débitos y el impulso que cobraron los impuestos al comercio exterior.

Para ver mejor las variaciones de la recaudación sería más preciso analizar los déficit corrientes viendo el gráfico 4. En éste gráfico se puede ver que casi para toda la década del '80 (excepto 1980 y 1986) el déficit corriente observado fue positivo, así como también el déficit corriente estructural (salvo para los años 1985 y 1986) reflejando la clara dificultad que tuvo el gobierno para recaudar en este período. Al mismo tiempo se puede apreciar que ahora el superávit entró en una meseta y con vistas a deteriorarse dado que el superávit estructural viene cayendo y el cíclico si bien aumentó es de esperarse que con la desaceleración de la economía frene su aumento.

Gráfico 4: Déficit Corriente, Estructural y Observado Cíclico



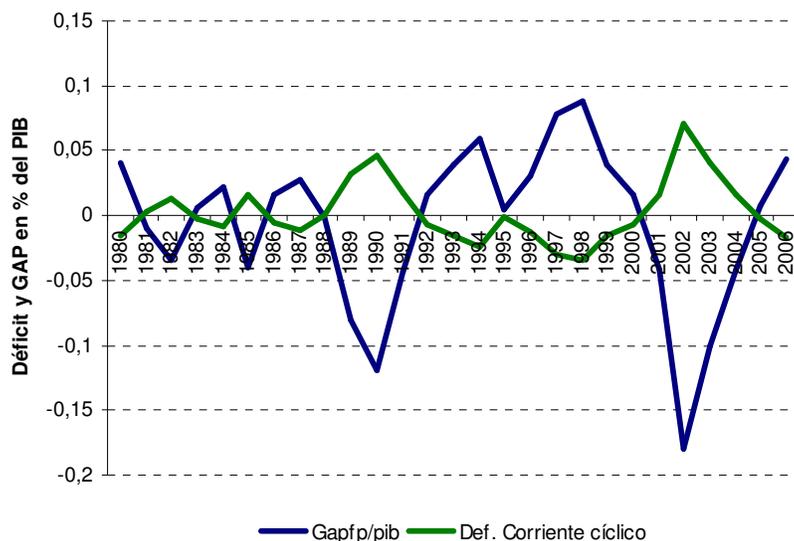
Fuente: Elaboración propia en base a datos de MECON

Se analiza a continuación, en el gráfico 5, el comportamiento del déficit cíclico. Éste gráfico muestra la evolución del déficit cíclico y de la brecha.

Se puede ver claramente que el déficit cíclico es anti-cíclico, es decir cuando el gap es positivo (es decir el producto observado es mayor al potencial) el déficit disminuye y cuando el gap es negativo el déficit cíclico aumenta. Esto se podía apreciar también comparando las elasticidades de los ingresos y los gastos η_T y η_G , ya que la última tenía un valor inferior (1.55) que la primera (1.94).

Si ahora se hiciera una comparación de los períodos 1990-2001 y 2002-2006 podemos apreciar que para el primer período el gap fue constantemente positivo por lo que se esperaba un superávit cíclico. Efectivamente a partir de 1992 encontramos un superávit cíclico, que continúa hasta 2000. La caída del producto de 2001 fue muy importante transformando el superávit cíclico en un déficit. Recién en 2005 se pasa a tener nuevamente un superávit cíclico. Por lo tanto el superávit de 2002 a 2004 estuvo compuesto por un déficit cíclico pero de un importante superávit estructural. A partir de 2005 el superávit observado está constituido por un superávit estructural pero ahora también por un superávit cíclico.

Gráfico 5: Déficit Cíclico y Brecha del Producto



Fuente: Elaboración propia en base a datos del MECON

Como última observación podríamos plantearnos que pasaría si el gobierno quitara los impuestos distorsivos introducidos en 2001 para afrontar la crisis¹⁵. Extrayendo de los ingresos tributarios estos 2 impuestos se obtendría un déficit observado y estructural desde 2002. Por lo tanto si bien la estructura impositiva se considera como parte de la estructura económica, éstos 2 impuestos, y principalmente el impuesto a los créditos y débitos se los introdujeron con un fin anti-cíclico. Por lo tanto se podría considerar que ya pasó un tiempo prudencial y que sería hora de sacarlo o al menos disminuirlos. Sin embargo vimos que de sacarlos obtendríamos un déficit tanto observado como estructural. Por lo tanto habría que tener sumo cuidado a la hora de modificar el sistema tributario si no se quiere acabar en déficit. En la siguiente tabla se presentan los resultados que se obtendrían para el año 2006 de extraer éstos impuestos:

	Def. Corriente cíclico	Déficit Total Estr./PIB*	Deficit Total obs./PIB*
2006	-0,01536	0,03634	0,02099

¹⁵ En 2001 se introdujo el impuesto a los créditos y débitos bancarios. Además a partir de la devaluación los impuestos al comercio exterior empezaron a cobrar gran importancia. Es a éstos impuestos a los que nos referimos en este párrafo.

VI. Conclusiones

En este trabajo se estimó el déficit estructural y cíclico con el fin de analizar la evolución de las cuentas fiscales. Para el cálculo de éstos indicadores se necesitaba una medida del producto potencial por lo que se utilizaron 2 métodos para la estimación del mismo. Uno fue el método de la función de producción y el otro aplicarle el filtro de HP a la serie de PIB. Como los resultados obtenidos fueron muy similares para los sucesivos análisis y para los ratios se utilizó el producto potencial estimado mediante la función de producción.

Para el cálculo del déficit cíclico se utilizó una metodología basada en la del FMI. Los resultados obtenidos muestran que el déficit estructural tuvo un comportamiento muy similar al déficit observado, siendo casi permanentemente déficit en los '80, alternando períodos de déficit con superávit en los '90 y desde 2002 siempre superávit. Una explicación de por qué en la década de los '80 pudo observarse un constante déficit estructural es que gran parte de la recaudación provenía del impuesto inflacionario, ingreso no analizado con las metodologías de cálculo del déficit estructural y cíclico utilizadas en este trabajo.

Se observó que el déficit cíclico es anti-cíclico, es decir que los gastos aumentan menos que los ingresos en los períodos en que la brecha es positiva.

Finalmente se calculó cuál sería el déficit estructural y observado si se sacaran los impuestos al comercio exterior y a los créditos y débitos y se pudo apreciar que de aplicarse esta medida el sector público argentino pasaría a tener déficit estructural y observado. Esto es una señal de alerta para el gobierno.

Bibliografía

- Agénor, Pierre-Richard and Peter J. Montiel** *Development Macroeconomics*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1996
- Basso, Martín A.** "El Balance Estructural: Metodología y Estimación para Argentina", *XLI Reunión Anual de la AAEP*, 2006.
- Bodmer F. y Geier A.** "Estimates for the Structural déficits in Switzerland, 2002 to 2007". *Swiss Federal Finance Administration, Working Paper*, 2003
- Bulacio, José M. y Hugo D. Furello.** "El déficit fiscal en Argentina y sus consecuencias macroeconómicas" *Universidad Nacional de Tucumán*, 2001
- Corrales, F., Domenech, R. y J.Varela.** "El Déficit Cíclico y Estructural de la Economía Española", *Misterio de Hacienda*, 2001.
- Diebold, Francis X.,** *Elementos de Pronósticos*, Thomson, Departamento de Economía Universidad de Pennsylvania, 1999
- Elosegui, Pedro, Garegnani Lorena, Lanteri, Luis, Lepone, Francisco y Juan Sotes Paladino.** "Estimaciones Alternativas de la brecha del producto para la Argentina" *Banco central de la República Argentina, Ensayos Económicos*, 2006.
- Estrada, Ángel, Hernández de Cos, Pablo y Javier Jareño.** "Una estimación del crecimiento potencial de la economía española". *Banco de España, Servicio de Estudios, Documento Ocasional n.º 0405*, 2004
- Goldín, Pablo y Martínez Maino Facundo.** "Modelos de Cálculo del Producto Potencial y Output Gap". *Fundación para el cambio, Documento de trabajo no. 10*, 2003.
- Gujarati, Damodar,** *Basic Econometrics*, MacGraw Hill, EEUU, 1988
- Kweitel Mercedes y José Luis Maia.** " Argentina: Sustainable Output Growth after the Collapse", *Dirección Nacional de Políticas Macroeconómicas de la Ministerio de Economía*, 2003.
- Maia José Luis y Nicholson Pablo,** "El stock de Capital y la productividad total de los factores en la Argentina", *Dirección Nacional de Cordinación de Políticas Macroeconómicas de la Secretaría de Política Económica*, 2001.
- Mc Morrow, K. y W. Roeger.** " Potential Output: Measurement Methods, New Economy Influences and Scenarios for 2001-2010. Acomparision of the EU15 and the US". *Economic Papers* no. 150. Directorate-Generale for Economic and financial Affairs. European Commission, 2001.
- Oficina Nacional de Presupuesto.** *Ejecución del Sector Público Argentino. Cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento(1961-2004)*, 2005.
- Pérez LópezCésar,** *Problemas Resueltos de Econometría*, Thomson, Madrid, 2006
- Roldos, Jorge.** "Potential Output Growth in Emerging Market Countries: The Case of Chile", *IMF Working Paper* Nro. 97/104
- Secretaría de Hacienda.** *Recaudación tributaria anual 1980-2005: Nominal y en % del PIB*, 2006.
- Seretaria de Hacienda,** *Cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento del Sector Público Nacional -Base caja-*, 2006.
- Secretaría de Hacienda.** *Recaudación tributaria desde 1997en adelante discriminada por mes*, 2006.
- Taylos, John B.** "Monetary Policy Implications of Greater Fiscal Discipline", *in Budget Deficits and Debt: Issues and Options, A symposium by the Federal Reserve Bank of Kansas City, Jackson Hole*, 1995

Anexo 1

	PIB	PIB* F.P	PIB* HP	Gap FP	Gap HP	Capital	Trabajo en miles	Índice de precios
1980	204952	196597	193846	8355	11106	731617	10129	8.261E-09
1986	202331	199130	199405	3201	2926	753580	11046	2.287E-05
1987	206932	201356	201398	5576	5534	759741	11331	5.195E-05
1988	203954	204082	204023	-128	-69	764877	11497	2.482E-04
1989	191167	206517	207461	-15350	-16294	761522	11646	8.329E-03
1990	187064	209267	211892	-22203	-24828	753638	11746	0.171615
1991	205126	213823	217333	-8697	-12207	752932	12110	0.413736
1992	223743	220141	223553	3602	190	760331	12489	0.477555
1993	236505	227381	230198	9124	6307	771708	12613	0.506842
1994	250308	235384	236916	14924	13392	788205	12557	0.518941
1995	243186	241993	243420	1193	-234	796299	12262	0.547945
1996	256626	248696	249556	7930	7070	808038	12252	0.558347
1997	277441	255924	255165	21517	22276	827530	12780	0.559910
1998	288123	262742	260162	25381	27961	848892	13309	0.553710
1999	278369	267605	264685	10764	13684	860608	13427	0.539957
2000	276173	271634	269148	4539	7025	867928	13469	0.547945
2001	263997	274830	274105	-10833	-10108	867411	13077	0.538793
2002	234676	276811	280180	-42135	-45504	852833	13064	0.816327
2003	256023	281957	287894	-25933	-31871	850396	14090	0.944287
2004	279141	290702	297316	-11561	-18174	861595	15064	1.000000
2005	304764	302579	308192	2185	-3429	883700	15528	1.090547
2006	330311	317492	320092	12820	10220	917351	16012	1.197483

Anexo 2¹⁶

	Ing. Ctes.	Gtos. Ctes.	Ing. de Capital	Gtos. de Capital	Gc	Tc	dk	dc ciclico	dc obs.	dt obs.	dc estruc.	dt est.
1980	92254	88338	1051	32607	0,063	0,079	0,0780	-0,016	-0,010	0,068	0,006	0,084
1981	78083	93202	792	30889	-0,015	-0,018	0,0780	0,004	0,039	0,117	0,035	0,113
1982	62608	83107	1360	23795	-0,053	-0,067	0,0596	0,014	0,055	0,114	0,041	0,101
1983	65604	82166	647	27513	0,009	0,012	0,0685	-0,002	0,042	0,111	0,045	0,113
1984	70623	84373	745	24641	0,034	0,043	0,0599	-0,009	0,034	0,094	0,043	0,103
1985	82569	82412	772	21619	-0,062	-0,077	0,0555	0,016	-0,000	0,055	-0,016	0,039
1986	85114	79815	695	24286	0,025	0,031	0,0591	-0,006	-0,013	0,046	-0,007	0,052
1987	80913	83015	759	28046	0,042	0,052	0,0668	-0,011	0,005	0,072	0,016	0,083
1988	68584	76022	560	28136	-0,001	-0,001	0,0685	0,000	0,018	0,087	0,018	0,087
1989	64048	75200	849	17835	-0,125	-0,156	0,0450	0,032	0,030	0,075	-0,002	0,043
1990	63504	68387	1984	14575	-0,184	-0,231	0,0341	0,047	0,013	0,047	-0,034	0,000
1991	78491	77995	4526	10757	-0,066	-0,083	0,0154	0,017	-0,001	0,014	-0,018	-0,003
1992	95641	92493	4504	9639	0,025	0,031	0,0116	-0,006	-0,007	0,004	-0,001	0,011
1993	112263	106199	6917	13046	0,060	0,075	0,0131	-0,015	-0,013	0,000	0,002	0,015
1994	118290	116383	2783	12957	0,092	0,116	0,0206	-0,024	-0,004	0,017	0,020	0,040
1995	105890	111891	4288	11878	0,008	0,010	0,0158	-0,002	0,013	0,028	0,014	0,030
1996	105719	112543	2636	11197	0,048	0,060	0,0169	-0,012	0,013	0,030	0,026	0,043
1997	118197	118770	4418	11712	0,120	0,151	0,0133	-0,031	0,001	0,014	0,032	0,045
1998	123692	126535	2278	12492	0,137	0,172	0,0180	-0,035	0,005	0,023	0,040	0,058
1999	123452	137388	2339	1268	0,060	0,075	-0,0019	-0,015	0,025	0,023	0,041	0,039
2000	127589	138441	1831	8097	0,025	0,032	0,0115	-0,007	0,020	0,031	0,026	0,038
2001	116179	145605	1576	7199	-0,064	-0,080	0,0108	0,016	0,056	0,067	0,040	0,051
2002	90172	90489	924	3715	-0,279	-0,350	0,0060	0,071	0,001	0,007	-0,070	-0,064
2003	105539	94156	951	6011	-0,157	-0,197	0,0100	0,040	-0,023	-0,013	-0,063	-0,053
2004	127241	100209	1207	12387	-0,064	-0,081	0,0203	0,016	-0,049	-0,029	-0,065	-0,045
2005	146394	116638	3320	15286	0,011	0,014	0,0199	-0,003	-0,049	-0,030	-0,047	-0,027
2006	166561	131828	4463	266384	0,066	0,083	0,0339	-0,017	-0,053	-0,019	-0,036	-0,002

¹⁶ Los ingresos corrientes y de capital y los gastos corrientes y de capital están en millones de pesos de 2004

Anexo 3

Dependent Variable: DGASTO
 Method: Least Squares
 Date: 08/08/07 Time: 11:55
 Sample: 1980 2005
 Included observations: 26

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
DPIB	1.551289	0.179481	8.643176	0.0000
DUM01	0.173876	0.041806	4.159116	0.0004
R-squared	0.788855	Mean dependent var		-0.008772
Adjusted R-squared	0.780057	S.D. dependent var		0.126026
S.E. of regression	0.059104	Akaike info criterion		-2.745245
Sum squared resid	0.083838	Schwarz criterion		-2.648468
Log likelihood	37.68819	Durbin-Watson stat		2.049859

Dependent Variable: DTTOTAL
 Method: Least Squares
 Date: 08/13/07 Time: 16:45
 Sample: 1985 2006
 Included observations: 22
 Convergence achieved after 13 iterations
 Backcast: 1984

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
DPIB	1.946930	0.336293	5.789383	0.0000
MA(1)	0.908236	0.087249	10.40972	0.0000
R-squared	0.776076	Mean dependent var		0.007846
Adjusted R-squared	0.764880	S.D. dependent var		0.145866
S.E. of regression	0.070729	Akaike info criterion		-2.373403
Sum squared resid	0.100053	Schwarz criterion		-2.274217
Log likelihood	28.10743	Durbin-Watson stat		1.817829
Inverted MA Roots	-0.91			

Un país con dos sistemas de financiación regional. Una comparación entre los sistemas común y foral en España

Santiago Álvarez García
Departamento de Economía
Universidad de Oviedo

Ana Isabel González González
Departamento de Derecho Público
Universidad de Oviedo

Marta Jorge García-Inés
Departamento de Economía
Universidad de León

**Área Temática: Asignación de Tributos y Gastos en los Gobiernos Provinciales y
municipales**

Resumen

Uno de los rasgos distintivos de la financiación regional en España es la coexistencia de dos sistemas distintos: el denominado “régimen foral”, aplicable a las Comunidades Autónomas del País Vasco y Navarra, y el “sistema común”, de aplicación en las restantes 15 Comunidades.

Las Comunidades Forales disponen de un sistema fiscal propio que les permiten recaudar todos los impuestos en su territorio, realizando posteriormente una aportación económica al gobierno central para financiar los gastos que éste realiza en las mismas. Sin embargo, el resto de regiones disponen de una capacidad tributaria limitada, compartida con el gobierno central y reciben una parte importante de sus recursos por medio de transferencias procedentes del mismo.

Esta situación constituye un caso singular entre los países de estructura federal, ya que las Comunidades Forales disponen de una autonomía en materia tributaria más propia de un país independiente que de una región. Este hecho hace que España, dentro de los países descentralizados, constituya el único caso en que el gobierno central no tiene capacidad para recaudar impuestos en una parte de su territorio.

En este trabajo se analizan las características básicas de ambos sistemas, común y foral, tanto desde la perspectiva tributaria como financiera, comparando los resultados de ambos en términos de la financiación que aportan a sus respectivos territorios. También se estudian los problemas derivados de la coexistencia de ambos regímenes y la imposibilidad de extender el sistema foral al resto de Comunidades Autónomas.

Palabras clave: financiación regional, autonomía tributaria, sistema común, sistema foral, federalismo fiscal.

Códigos JEL: H7, H72, H77

1. Introducción

La Constitución Española de 1978 supuso el reconocimiento de la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la nación española. Así, en su artículo 2 establece que “la Constitución se fundamente en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”. Por su parte, el artículo 137 determina que “el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”.

Este diseño constitucional tuvo como consecuencia la creación de un nuevo nivel de gobierno, las Comunidades Autónomas (CCAA)¹, manteniendo al mismo tiempo la tradicional división del país en provincias² y municipios. Esta situación podría hacernos pensar que nos encontramos ante un país con cuatro niveles de gobierno, si bien el hecho de que provincias y municipios tengan la consideración de “Corporaciones Locales” supone que la división territorial española esté constituida por tres niveles de gobierno – central, autonómico y local- como sucede en los países de estructura federal³.

Al mismo tiempo, la Constitución estableció dos vías distintas para el acceso a la autonomía, una regulada en los artículos 143 y 146, y otra en el artículo 151. Además de fijar distintos requisitos para el proceso de creación de la Comunidad y para elaborar y aprobar el respectivo Estatuto de Autonomía, la diferencia fundamental entre seguir uno u otro camino se encontraba en el nivel de competencias que estaba previsto que asumiera cada grupo de CCAA⁴. Así, las CCAA que siguieron la vía del artículo 151, denominadas de “vía rápida” (Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía), van a tener un techo competencial elevado, mientras que las del artículo 143 van a tener un techo competencial más reducido. Estas diferencias competenciales se refieren a las prestaciones en materias educativa y

¹ Realmente la construcción del “Estado de las autonomías” comenzó antes de la aprobación de la Constitución (6 de diciembre de 1978), con el restablecimiento el 29 de septiembre de 1977 de la Generalidad de Cataluña y la creación el 4 de enero de 1978 del Consejo General del País Vasco. De la misma forma, entre marzo y octubre de 1978 se crearon 11 entes preautonómicos – Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia y Murcia-. En relación al “mapa autonómico” posterior solamente quedaban pendiente los casos de Cantabria, La Rioja y Madrid, que se constituyeron en Comunidades Autónomas uniprovinciales, en lugar de acogerse a la opción de integrarse en otra CCAA.

² Las 50 provincias existentes constituyen las circunscripciones electorales básicas. El hecho de que 7 CCAA (Asturias, Baleares, Cantabria, La Rioja, Murcia, Navarra y Madrid) estén integradas por una única provincia (denominadas por ello Comunidades uniprovinciales) supone que el gobierno de la respectiva Comunidad haya asumido también las competencias correspondientes a la provincia. En el caso de las CCAA pluriprovinciales (Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Canarias, Extremadura, Galicia, País Vasco y Valencia), dichas competencias son asumidas por las Diputaciones Provinciales.

³ Si bien es obvio que, a diferencia de los países federales que se forman mediante la unión de territorios para crear un nivel de gobierno superior, en España lo que se produjo fue la creación de un nuevo nivel de gobierno regional al que el gobierno central va a transferir una parte de sus competencias.

⁴ La distribución de competencias se establece en los artículos 148 (competencias que podrán ser asumidas por las CCAA), 149 (que recoge las competencias exclusivas del Estado) y 150 de la Constitución.

sanitaria, si bien es preciso señalar que la Comunidad Valenciana y Canarias equipararon rápidamente sus competencias con las de las Comunidades del Artículo 151. Por otra parte, una serie de pactos autonómicos alcanzados en febrero de 1992 y materializados en la ley 9/1992 de 23 de diciembre permitieron a las CCAA de vía lenta recibir las prestaciones en materia educativa. Finalmente, en el año 2001 se igualó el nivel competencial de ambos grupos de Comunidades al completarse la transferencia de las competencias en materia sanitaria.

En resumen podemos decir que este proceso de descentralización se tradujo en una nueva estructura del Estado, integrado por 17 Comunidades Autónomas, a las que deben añadirse dos ciudades autónomas, Ceuta y Melilla, cuyos Estatutos fueron aprobados en marzo del año 1995 (ver mapa 1).

Mapa 1. España: división en Comunidades Autónomas



En la vertiente financiera, esta nueva estructura del Estado va a suponer la transferencia de una parte sustancial de las competencias en materia de gasto público a las CCAA. Tal y como se recoge en el Cuadro 1, en menos de 30 años la Administración Central ha reducido su participación en el gasto público total de un 89 a menos de un 40 por 100, mientras las CCAA asuman algo más de 43 por 100 del mismo.

Cuadro 1. Evolución de la descentralización del gasto público *

Año	Adm. Central	CCAA	Entidades Locales
1978	89,0	.....	11,0
.....
1984	72,6	14,4	13,0
1985	70,7	15,8	13,5
1990	59,6	23,9	16,5
1995	58,0	27,3	14,6
2000	45,4	36,5	18,1
2001	45,1	36,8	18,1
2002	44,7	37,0	18,3
2003	40,5	42,2	17,4
2004	39,2	42,3	18,6
2005	39,2	43,0	17,8
2006**	39,4	43,3	17,3

* Excluidas las cargas financieras y las pensiones de la Seguridad Social

Fuente: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales: *La descentralización del gasto público en España* (varios años que cubren el período 1978-1987) y Ministerio de Administraciones Públicas: *Informe Económico Financiero de las Administraciones Territoriales* (varios años que cubren el resto del período)

** Previsión

Al mismo tiempo, la Constitución diseñó un sistema de financiación para las Comunidades Autónomas de los denominados mixtos, es decir, constituido por ingresos propios y por ingresos procedentes del Estado. Así, el artículo 156 del texto constitucional estableció el principio de autonomía financiera de las CCAA, con respeto a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles, de no ingerencia en otras Comunidades Autónomas, o de libertad de mercado.

Sin embargo, en esta vertiente de la financiación de las CCAA se encuentra uno de los rasgos distintivos del sistema autonómico español, la coexistencia de dos sistemas diferentes: el denominado “régimen foral”, aplicable a las Comunidades Autónomas del País Vasco y Navarra, y el “sistema común”, de aplicación en las restantes 15 Comunidades.

Las Comunidades Forales disponen de un sistema fiscal propio que les permiten recaudar todos los impuestos en su territorio, realizando posteriormente una aportación económica al gobierno central para financiar los gastos que éste realiza en las mismas. Sin embargo, el resto de regiones disponen de una capacidad tributaria limitada, compartida con el gobierno central y reciben una parte importante de sus recursos por medio de transferencias procedentes del mismo. Estas diferencias se ponen de manifiesto en el Cuadro 2, en el que se recogen los ingresos no financieros de las 17 Comunidades Autónomas correspondientes al ejercicio 2007.

Cuadro 2. Fuentes de Financiación del Presupuesto de las Comunidades Autónomas (2007) (% ingresos no financieros)

CCAA	Impuestos	Transferencias Estado	Transferencias UE	Otros
Andalucía	43,9	43,5	8,3	4,3
Aragón	54,6	27,0	13,1	5,2
Asturias	48,2	37,1	5,8	8,8
Baleares	82,7	11,0	5,0	1,3
Canarias	42,3	47,4	2,2	1,3
Cantabria	56,5	35,6	2,7	5,2
Castilla y León	44,1	38,7	11,6	5,7
Castilla – La Mancha	39,5	34,3	15,1	11,1
Cataluña	72,0	25,4	0,6	2,0
Comunidad Valenciana	66,9	29,0	2,5	1,6
Extremadura	28,8	45,2	20,9	5,1
Galicia	39,8	49,5	5,3	5,5
Madrid	91,8	- 1,1	1,8	7,5
Murcia	58,9	33,8	5,1	2,2
La Rioja	55,8	37,4	1,5	5,3
País Vasco	0,9	0,0	0,8	98,2
Navarra	95,8	1,2	0,0	3,0
Promedio	55,0	32,9	6,8	5,3

Fuente: García Díaz, 2007, pp. 18

Esta situación constituye un caso singular entre los países de estructura federal, ya que las Comunidades Forales disponen de una autonomía en materia tributaria más propia de un país independiente que de una región. Este hecho hace que España, dentro de los países descentralizados, constituya el único caso en que el gobierno central no tiene capacidad para recaudar impuestos en una parte de su territorio.

Por otra parte, como ha puesto de manifiesto Zubiri (2006, pp. 47), la coexistencia de dos sistemas de financiación distintos carece de justificación económica, ya que a todas las CCAA debería aplicarse aquel que tuviera unas mejores propiedades asignativas.

Vamos a continuación a analizar las características básicas de ambos sistemas, común y foral, tanto desde la perspectiva tributaria como financiera, comparando los resultados de ambos en términos de la financiación que aportan a sus respectivos territorios.

2. La financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común

2.1. Recursos de las Comunidades Autónomas de régimen común

Como se ha señalado anteriormente, el sistema de financiación de las CCAA de régimen común es mixto, ya que combina capacidad tributaria propia con transferencias procedentes del nivel central de gobierno. En este sentido, el Artículo 157 de la Constitución enumera los recursos de que van a disponer las CCAA:

“Los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por:

- A) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado.
- B) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.
- C) Transferencias de un Fondo de Compensación Interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.
- D) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado.
- E) El producto de las operaciones de crédito”.

Sin embargo, a pesar de este esquema de financiación, lo cierto es que ésta ha descansado en la transferencia de recursos por parte del Estado, bien por medio de transferencias generales, bien por medio de la cesión de tributos sin que las CCAA dispusieran de competencias normativas significativas para alterar éstos hasta el año 1997.

Por otra parte, una característica relevante del sistema de financiación autonómica ha sido su falta de estabilidad en el tiempo. El proceso de financiación ha atravesado cinco fases distintas⁵:

- a) El denominado “periodo transitorio”, entre 1980 y 1986.
- b) El llamado “periodo definitivo”, entre 1987 y 1991.
- c) El quinquenio 1992-1996.
- d) El quinquenio 1997-2001.
- e) Una nueva fase iniciada en el año 2002, que no tiene una duración predefinida.

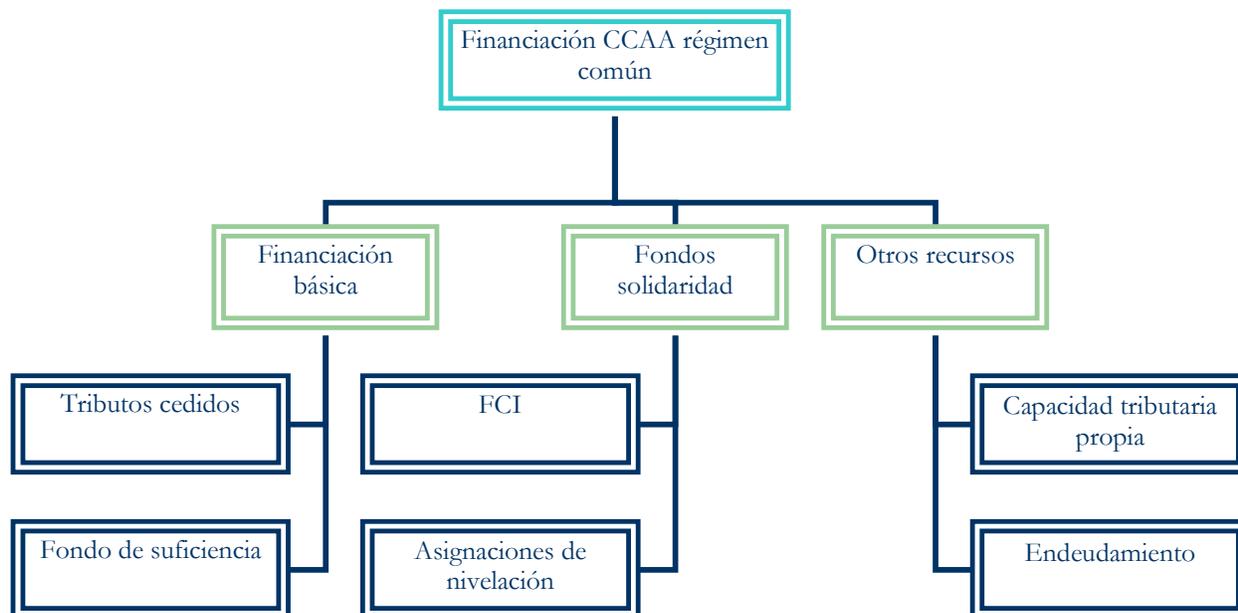
A lo largo de todas estas etapas lo fundamental ha sido garantizar que las CCAA dispusieran de recursos suficientes para poder financiar los servicios transferidos por el Estado. Así en la primera etapa, hasta el año 1987, se aplicó el llamado “método de coste efectivo” consistente en determinar, para cada competencia transferida, el gasto del Estado en su prestación. De esta forma, cada Comunidad recibía junto con la competencia de gasto los recursos necesarios para continuar realizando la prestación al mismo nivel. El hecho de que a partir del año 1987 se introdujeran fórmulas de cálculo de las necesidades de gasto y que en las sucesivas reformas se pretendiera incrementar la corresponsabilidad fiscal del sistema no supuso una ruptura radical con este sistema de coste efectivo. La elección de las variables de necesidad, junto con las garantías y modulaciones que se introdujeron en cada negociación de un nuevo sistema de financiación, hace que se mantenga sustancialmente el reparto de recursos entre Comunidades.

El actual modelo de financiación se aprobó el 27 de julio de 2001 y entró en vigor el día 1 de enero de 2002. Los recursos que van a recibir las Comunidades Autónomas de régimen común se estructuran en tres bloques distintos, tal y como se recoge en la Figura 1⁶.

⁵ Por otra parte la sanidad no se integró en el sistema general de financiación hasta el acuerdo del año 2001. Hasta entonces, al constituir una competencia singular de ciertas CCAA, tuvo un sistema de financiación separado que atravesó tres fases distintas: la correspondiente al período 1982-1994, el período 1994-1997 y el período 1998-2001.

⁶ En Castells (2000) y Sevilla (2001) hay un desarrollo más amplio del funcionamiento de este sistema.

Figura 1. Financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común



A) El bloque de financiación básica, que tiene como objeto asegurar la financiación de los servicios transferidos por el Estado. Se determina a partir de un indicador de necesidad de gasto que recoge el coste de la prestación de las competencias que tienen asumidas las distintas Comunidades Autónomas. Dicho coste va a ser cubierto con la recaudación de distintos impuestos cedidos o compartidos entre las Comunidades Autónomas y el Estado y una transferencia incondicionada, el Fondo de Suficiencia, que realiza el Estado a las distintas Comunidades Autónomas de régimen común para compensar las diferencias de necesidad de gasto no cubiertas con la recaudación tributaria.

B) El bloque de solidaridad, que sirve para hacer efectivo el principio de solidaridad entre regiones. Se compone del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) y las asignaciones de nivelación. El FCI es “un fondo vertical de transferencias condicionado a la finalidad de disminuir las diferencias económicas entre las regiones y conseguir un desarrollo económico equilibrado y armónico” (Ruiz Huerta y Martínez, 1992, pp.127). Las asignaciones de nivelación son un sistema de transferencias estatales condicionadas para garantizar un nivel estandar de prestación de los servicios de educación y sanidad en todo el territorio nacional.

C) Por último, las Comunidades Autónomas de régimen común disponen de capacidad tributaria propia y pueden recurrir al endeudamiento⁷ para obtener nuevos recursos con los que financiar sus políticas de gasto.

2.2. La potestad tributaria en el sistema común

⁷ Si bien esta vía está fuertemente limitada por la normativa de estabilidad presupuestaria.

Los recursos tributarios de que van a disponer las CCAA de régimen común tienen un doble origen.

Tendremos, por una parte, tributos que tienen su origen en la hacienda estatal y que van a ser transferidos, total o parcialmente, a las haciendas autonómicas. Junto con estos tributos cedidos ha existido la posibilidad para las CCAA de establecer recargos sobre determinados impuestos estatales. Por otra parte, las Comunidades de régimen común disponen de capacidad para establecer sus propios tributos.

En el ámbito de los tributos cedidos y compartidos con el Estado, la capacidad tributaria de las Comunidades Autónomas es limitada, ya que la normativa básica de los mismos continúa siendo estatal. En el campo de los tributos propios su capacidad tributaria es completa, si bien existen importantes restricciones para su establecimiento. El hecho de que las figuras impositivas con mayor capacidad recaudatoria sean estatales, limitan su campo y sobre todo, su potencial como fuente de recursos de importancia para las haciendas autonómicas. Por otra parte, la gestión y recaudación de los tributos compartidos (IRPF, IVA, I Especiales) continúa realizándose por el Estado.

En el Cuadro 3 se sintetiza la capacidad tributaria de las Comunidades Autónomas de régimen común.

Cuadro 3. La capacidad tributaria de las CCAA de régimen común en el Sistema de Financiación Autonómica Vigente

Tributos del Estado cedidos a las Comunidades Autónomas	
Tributo	Capacidad Normativa de las Comunidades Autónomas
IRPF (33%)	- Escala autonómica aplicable a la base imponible general: progresiva y con idéntico número de tramos que la del Estado. - Deducciones autonómicas por circunstancias personales y familiares, por inversiones empresariales y por aplicación de renta. - Aumentos o disminuciones de los porcentajes de deducción por inversión en vivienda habitual (límite del 50%).
Patrimonio	- Mínimo exento, tipos de gravamen, deducciones y bonificaciones de la cuota.
Sucesiones y Donaciones	- Reducciones en la base imponible que respondan a circunstancias de carácter económico o social propias de la CC.AA.; mejorar las reducciones establecidas por el Estado. - Tarifa del impuesto; cuantías y coeficientes aplicables en función del patrimonio preexistente; deducciones de la cuota
TPO y AJD	- Tipos de gravamen, deducciones y bonificaciones, aplicables a las concesiones administrativas, la transmisión de bienes inmuebles, la constitución y cesión de derechos reales sobre los mismos, constitución y cesión de derechos reales sobre bienes muebles e inmuebles, excepto los de garantía, el arrendamiento de bienes muebles e inmuebles, los documentos notariales.
Tributos sobre el Juego	- Base imponible, tipos de gravamen, cuotas fijas y bonificaciones.
IVA (35%)	- Sin capacidad normativa
I.E. Fabricación (40%)	- Sin capacidad normativa

I.E. sobre la Electricidad	- Sin capacidad normativa
I.E. Medios de Transporte	- Tipos de gravamen, dentro de una banda fijada por el Estado
I. Venta Minorista de Hidrocarburos	- Tipos de gravamen, dentro de una banda fijada por el Estado
Recargos sobre Tributos Estatales	
- Recargos sobre los tributos del Estado susceptibles de cesión, excepto en el Impuesto sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos. En el IVA e Impuestos Especiales, condicionado a que dispongan de competencias normativas en materia de tipos de gravamen. Los recargos no podrán suponer una minoración en los ingresos del Estado por dichos impuestos ni desvirtuar la naturaleza o estructura de los mismos.	
Tributos propios de las Comunidades Autónomas	
- Tasas y contribuciones especiales en materias de su competencia. - Impuestos propios.	
Limites genéricos	- No gravamen de hechos imposables gravados por el Estado - Tributos sobre materias reservadas a las Corporaciones Locales solamente cuando la legislación de Régimen local lo prevea.
Limites impuestos propios	- No gravamen de elementos ni operaciones situados fuera de su territorio. - No obstaculizar la unidad de mercado - No traslación de la carga tributaria a otras Comunidades.

3. El sistema foral de financiación

3.1. Los acuerdos de financiación foral

Como ya hemos señalado, el régimen foral de financiación se aplica a las Comunidades Autónomas de País Vasco y de Navarra. En el caso del País Vasco, se denomina de modo específico “Sistema de Concierto” y en el de Navarra “Sistema de Convenio”.

La existencia de ésta singularidad aparece reconocida en la Disposición Adicional Primera de la Constitución de 1978 que establece: “La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía”.

Históricamente, el sistema de Concierto Económico entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Estado se remonta a la Ley de 12 de Julio de 1876 y al Real Decreto de 13 de Noviembre de 1877, que dieron paso al Concierto aprobado por Real Decreto de 28 de Febrero de 1878⁸. Tras la aprobación de la Constitución, el sistema actual de Concierto aparece recogido en el Estatuto de Autonomía del País Vasco de 18 de Diciembre de 1979 que establece en su artículo 41 que las relaciones tributarias entre la CCAA del País Vasco y el Estado se regulan por el sistema tradicional del Concierto Económico y Cupo⁹.

⁸ La evolución histórica del concierto económico se encuentra en Alonso (1995). En Zubiri (2000 a y 2000 b) y en Zubiri y Vallejo (1995) se contienen análisis en profundidad de los orígenes y funcionamiento actual del sistema.

⁹ Posteriormente se aprobaría el Octavo Concierto Económico (Ley 12/1981, de 13 de mayo) con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2001 pero prorrogado posteriormente para el año 2002

En síntesis, el Concierto Económico Vasco es una Ley con una serie de normas tributarias sobre un conjunto de impuestos (denominados concertados), que constituyen el núcleo del poder tributario de dicha Comunidad, mientras que el Cupo Vasco es una cantidad de dinero que ajusta las relaciones financieras entre los Gobiernos Central y Autonómico Vasco. Es necesario precisar que la recaudación tributaria no corresponde al gobierno vasco, sino a cada una de las tres regiones que integran este territorio: Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, a través de sus respectivos órganos de gobierno denominados Diputaciones Forales.

El Concierto Actual fue aprobado en el año 2002 (Ley 12/2002, de 23 de mayo), en el que se estableció también (Ley 13/2002, de 23 de mayo) la metodología para la determinación del cupo correspondiente al quinquenio 2002-2006. Posteriormente, en julio de 2007 se acordó la metodología para el cálculo del cupo durante el período 2007-2011.

Para el caso de Navarra y su régimen foral hay que remontarse a la Ley de 25 de Octubre de 1839, que confirma los fueros navarros, que se materializó posteriormente en la Ley de 16 de Agosto de 1841, en la que se establece el primer Convenio entre el Estado y Navarra.

Al igual que en el caso vasco, es la Disposición Adicional primera de la Constitución la que ampara y respeta este derecho histórico, recogido en el Estatuto de Autonomía de Navarra (Ley Orgánica 13/1982, de 10 de Agosto, de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra), en donde en su artículo 45 se establece que las relaciones tributarias entre el Estado y la CCAA Navarra se regularán por el sistema tradicional de Convenio Económico y Aportación. Posteriormente, la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, ley paccionada de artículo único, aprobó el nuevo Convenio (suscrito el 31 de julio de ese año) y derogó el del año 1969¹⁰.

Así, el Convenio es, como en el caso vasco, una Ley que recoge las normas tributarias sobre un conjunto de impuestos (denominados convenidos), que constituyen el núcleo del poder tributario de esta Comunidad, mientras que la aportación es una cantidad de dinero que ajusta las relaciones financieras entre los gobiernos central y autonómico navarro. Así como el contenido del Convenio no tiene un plazo determinado de vigencia, el cálculo de la Aportación desde 1990 se basa en un modelo quinquenal, que se ha ido prorrogando hasta el año 2001. Actualmente la metodología para su determinación se recoge en la Ley 25/2003, de 15 de julio.

3.2. La potestad tributaria del régimen foral¹¹.

La estructura de la financiación del régimen foral se basa en exclusiva en los ingresos tributarios propios: los tributos concertados en el País Vasco y los Tributos convenidos en Navarra, correspondiendo la totalidad de su rendimiento a la respectiva CCAA. Las Comunidades forales (en el País Vasco, más en concreto las Diputaciones Forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya) tienen amplias competencias en materia tributaria, tal y como se puede apreciar en el Cuadro 4. Actualmente los únicos tributos que quedan fuera del

mientras se negociaba el concierto actual. A lo largo de sus 20 años de vigencia tuvo varias modificaciones para adaptarlo a los cambios que se fueron produciendo en la normativa estatal.

¹⁰ Convenio que sería objeto de diversas modificaciones posteriores para su adaptación a los cambios producidos en la estructura tributaria española. La última se realizó mediante la Ley 25/2003, de 15 de julio,

¹¹ Un análisis detallado de la misma se encuentra en Lambarri y Larrea (1991).

régimen de Concierto o Convenio son los derechos de importación o renta de aduanas, las retenciones a cuenta del Impuesto sobre la Renta practicadas a los funcionarios estatales y las cotizaciones a la Seguridad Social.

Cuadro 4. Capacidad tributaria de las CCAA Forales

Tributo	Tipo	Capacidad Normativa
Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas	Propio	Plena, excepto retenciones de capital y tributación de no residentes
Impuesto sobre el Patrimonio	Propio	Plena
Impuesto sobre Sociedades	Propio	Plena para las empresas que tributen exclusivamente en la CCAA foral
Impuesto sobre la Renta de No Residentes	Propio	Plena para establecimientos permanentes
Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones	Propio	Plena
Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados	Propio	Plena, salvo en operaciones societarias, letras de cambio y documentos equivalentes (sólo modelos de declaración e ingreso, plazo de ingreso)
Impuesto sobre el Valor Añadido	Participación	Modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso sin que puedan diferir sustancialmente de los estatales
Impuesto sobre las Primas de Seguro	Participación	Modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso sin que puedan diferir sustancialmente de los estatales
Impuestos Especiales de Fabricación (cerveza, vino y bebidas fermentadas, productos intermedios, alcohol y bebidas derivadas, hidrocarburos, labores del tabaco)	Participación	Modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso sin que puedan diferir sustancialmente de los estatales
Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte	Propio	Tipos de gravamen, modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso
Impuestos sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos	Propio	Tipos de gravamen, modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso
Impuesto sobre la Electricidad	Participación	Modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso
Tributos sobre el Juego	Propio	Plena, excepto en la delimitación del hecho imponible y sujeto pasivo

Asimismo, el Concierto y el Convenio especifican con detalle la normativa (de tipo estatal o foral) que ha de ser aplicada a cada uno de los impuestos concretos, con objeto de determinar qué Administración Tributaria es la competente en cada materia. De modo general, el criterio de atribución en los impuestos personales es el lugar de residencia, mientras que en los demás impuestos es el lugar de ubicación o realización del negocio u operación.

Además, los tributos concertados están sometidos a diversos criterios de armonización fiscal, entre los que pueden destacarse los siguientes¹²:

- La “adecuación” de las normas forales a la Ley General Tributaria.
- La obligación de utilizar la clasificación nacional de actividades económicas.
- Que las normas forales no podrán suponer un menoscabo de la competencia empresarial ni distorsionar la libre circulación de personas y de capitales.
- Que la presión fiscal efectiva global será “equivalente” en los territorios forales a la del resto del territorio español.

3.3. El Cupo Vasco y la Aportación Navarra.

Las Comunidades forales realizan una transferencia anual al nivel central de gobierno (el Cupo Vasco y la Aportación Navarra) para así contribuir a la financiación de las cargas del Estado no asumidas por ellas. Así, el Cupo es el pago que el País Vasco hace al Estado por los servicios que éste continúa prestando a la Comunidad Autónoma vasca menos los ingresos que el Estado obtiene todavía en el País Vasco. Lo mismo sucede con la Aportación en el caso de Navarra

De modo simplificado, el Cupo y la Aportación se estiman aplicando un índice de imputación al total de gastos no descentralizados. Desde el inicio del sistema el índice de imputación es una aproximación del peso relativo de cada CCAA foral en el conjunto de la economía española: 1,6% para Navarra y 6,24% para el País Vasco. Dichas cantidades coinciden con su participación en la renta estatal de 1981.

En el caso del País Vasco, en el período 1981-1986 la cuantía del Cupo se fijaba anualmente mediante una negociación bilateral. A partir de 1986 se estableció un sistema quinquenal a partir de una metodología específica de cálculo.

La Ley 13/2002, de 23 de mayo, establece el método para actualmente vigente. Así, el Cupo correspondiente al año base 2002 se determinó en función del valor de las competencias no asumidas por la Comunidad Autónoma del país Vasco, minoradas en el importe de los ingresos no concertados. Como cargas del Estado no asumidas se incluyen aquellas que corresponden a competencias cuyo ejercicio no haya sido efectivamente asumido por el País Vasco: las cantidades asignadas al Fondo de Compensación Interterritorial, las transferencias o subvenciones que realice el Estado a favor de entes públicos en la medida en que las funciones que desempeñan no estén asumidas por la CCAA y los intereses y cuotas de amortización correspondientes a la deuda del Estado. Las minoraciones por ingresos no concertados se corresponden con la recaudación que obtiene el Estado por los tributos no concertados, la parte imputable de los ingresos presupuestarios no tributarios y la parte imputable del déficit público. Como hemos señalado, el índice de imputación aplicado es del 6,24%. Este Cupo líquido inicial se ve minorado en el importe de una serie de compensaciones prevista tanto en la norma para su determinación como en el propio Concierto Económico.

En los años siguientes del quinquenio, el Cupo líquido inicial se determina mediante la aplicación de un índice de actualización al determinado para el año base. Dicho índice, según establece el artículo 10 de la Ley 13/2002, se calcula como el cociente entre la

¹² Vid. VVAA (1997).

previsión de ingresos por tributos concertados, excluidos los susceptibles de cesión a las CCAA, en la parte que haya sido cedida, que figure en los capítulos I y II del Presupuesto de Ingresos del Estado del ejercicio al que se refiera el cupo líquido, y los ingresos, debidamente homogeneizados, previstos por el Estado por los mismos conceptos tributarios en el año base del quinquenio

El País Vasco ha de ingresar el Cupo en tres pagos iguales, en Mayo, Septiembre y Diciembre de cada año. El obligado al pago es el gobierno autonómico, aunque su cálculo se realiza de forma independiente para cada territorio (Álava, Vizcaya y Guipúzcoa).

La metodología para la determinación de la Aportación de Navarra, establecida por la Ley 25/2003, de 15 de julio, sigue un procedimiento similar. En primer lugar, se determina la Aportación para el año base en función del importe de los gastos del Estado correspondientes a los servicios generales, aplicándose un índice de imputación el 1,6% que refleja la capacidad de Navarra para soportar los mismos, en función de su renta relativa. Para los restantes años del quinquenio se actualiza esta cantidad mediante la aplicación de un índice que recoge el incremento de la recaudación estatal por tributos convenidos.

Navarra ha de ingresar la Aportación en cuatro pagos iguales, en Marzo, Junio, Septiembre y Diciembre de cada año. Al no existir en Navarra diferentes Territorios, el ámbito de la CCAA coincide con el de la Diputación Foral, no siendo necesarias las distribuciones internas entre gobiernos como sucede en el caso del País Vasco.

4. Una comparación entre ambos sistemas

Uno de los principales problemas que tiene actualmente planteada la financiación autonómica en España es la diferencia de resultados entre ambos sistemas, común y foral. Dichas diferencias se plantean tanto en el ámbito tributario como en el financiero.

Desde una perspectiva tributaria, las competencias en este ámbito son sensiblemente superiores en el caso de las Comunidades Forales. Así, los impuestos sobre Sociedades, Renta de no Residentes y Primas de Seguros constituyen tributos concertados en el territorio foral, mientras en territorio común se trata de tributos estatales no cedidos a las Comunidades Autónomas.

En el caso del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Patrimonio, Sucesiones y Donaciones, Transmisiones Patrimoniales y Juego, tributos concertados en el territorio foral y cedidos o compartidos en el común, las Comunidades Forales disponen de una autonomía normativa plena, mientras que la capacidad tributaria de las comunes es sensiblemente más limitada.

Por último, en los casos del Impuesto sobre el Valor Añadido y los Impuestos Especiales de Fabricación, la situación es la misma en ambos casos, común y foral. Al tratarse de tributos armonizados en el ámbito de la Unión Europea, las competencias normativas sobre los mismos son exclusivamente estatales.

Estas desiguales competencias en materia tributaria han provocado hasta la fecha diversos problemas de competencia fiscal desleal¹³, fundamentalmente en el ámbito del Impuesto sobre Sociedades, si bien no se han traducido en unas diferencias significativas en la

¹³ Dichos problemas se han planteado principalmente con el caso del País Vasco y en relación al Impuesto sobre Sociedades y han tenido como consecuencia la anulación por parte de los tribunales de justicia, tanto nacionales como de la Unión Europea de ciertos incentivos fiscales.

presión fiscal. De todas formas es preciso poner de manifiesto las ventajas inherentes a la mayor autonomía fiscal de las Comunidades Forales, que pueden decidir cuanto recaudar y las vías para obtener dicha recaudación y pueden utilizar los tributos como instrumento de política regional.

Sin embargo, el mayor problema se deriva de los diferentes resultados financieros que producen ambos sistemas. En efecto, para unos niveles de esfuerzo fiscal prácticamente idénticos, las comunidades de régimen foral van a disponer de mayores ingresos que las de régimen común para financiar las mismas competencias de gasto. Es decir, que para acceder al mismo nivel de prestación de los bienes y servicios de su competencia, las CCAA de régimen común han de exigir de sus ciudadanos un esfuerzo fiscal mayor que las CCAA de régimen foral.

Estas diferencias se producen por la forma en que se calculan el cupo y la aportación. Como hemos visto en el apartado anterior, para ello se tienen en cuenta los gastos que presta el gobierno central en las Comunidades Forales, no contribuyendo a financiar otras políticas públicas como por ejemplo las transferencias estatales a las Comunidades de régimen común vía fondo de suficiencia.

Este hecho puede observarse en el Cuadro 5, a través de las diferencias en la financiación por habitante entre las distintas Comunidades. Debemos de tener en cuenta que en este período existían diferentes niveles de competencias de gasto entre Comunidades Autónomas. Las Comunidades de Aragón, Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla La Mancha, Castilla y León, Extremadura, La Rioja, Madrid y Murcia tenían unos niveles de gasto (y por tanto de financiación) inferiores a los del resto de Comunidades. Si consideramos las otras siete Comunidades Autónomas, que tienen un nivel de gasto homogéneo, las diferencias de financiación por habitante entre el País Vasco y Navarra, respecto a las Comunidades de régimen común son muy apreciables, en una proporción de 1,2376 a 1 (País Vasco) y de 1,6610 a 1 (Navarra).

Cuadro 5. Evolución de la financiación total per cápita de las Comunidades Autónomas (índice media = 100)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Media 92-96	Media 97-01
Aragón	46,97	40,17	49,13	53,56	51,57	68,05	61,87	82,42	79,39	78,01	48,56	74,58
Asturias	47,35	51,2	44,64	42,14	46,23	45,51	48,1	45,56	58,15	82,86	46,14	57,43
Baleares	34,54	70,64	31,78	34,26	33,09	38,89	65,24	56,73	56,97	61,89	40,37	57,14
Cantabria	36,95	38,98	64,57	35,44	41,58	56,78	60,12	85,16	83,47	82,6	43,17	75,03
C.L Mancha	64,32	87,97	89,6	86,32	66,53	80,99	78,98	77,4	94,76	99,56	78,76	87,35
C.León	43,49	60,45	59,49	62,89	56,65	63,98	64,59	95,37	91,65	87,39	56,86	81,74
Extremadura	64,21	65,39	45,1	51,08	75,54	74,54	78,13	75,01	93,4	99,03	60,55	85,08
La Rioja	58,36	70,3	51,76	45,78	48,82	51,86	53,6	81,47	80,72	86,11	54,42	72,55
Madrid	36,06	25,73	26,07	29,11	34,9	36,97	37,48	46,12	54,74	65,06	30,47	49,81
Murcia	46,42	42,77	33,34	33,39	36,39	42,37	39,07	53,61	64,97	61,51	38,17	53,9
Andalucía	132,49	126,63	133,48	128,39	125,86	134,23	121,42	123,77	116,57	112,04	129,21	120,57
Canarias	98,03	105,56	124,03	136,63	133,06	125,23	121,6	110,14	107,36	106,26	121,09	113,25
Cataluña	131,84	126,29	130,59	135,92	136,16	124,76	132,99	119,64	118,42	113,85	132,39	121,19
Galicia	144,78	128,48	131,76	135,63	136,22	128,82	126,61	126,62	119,77	118,14	135,28	123,23
C.Valenciana	125,02	140,11	125,69	120,86	115,57	111,49	119,48	108,38	106,6	107,93	124,91	110,39
País Vasco	163,9	174,22	159,84	146,83	159,4	143,09	143,1	132,28	124,32	123,76	160,21	132,01
Navarra	207,63	155,64	195,46	210,18	202,61	205,07	212,36	192,76	193,25	166,1	194,91	191,95

Total CCAA	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
------------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

FUENTE: Elaboración propia a partir de BADESPE y de los datos de población del INE.

Por último, podríamos plantearnos las consecuencias que tendría la generalización de un modelo de financiación autonómica similar al foral a todas las Comunidades de régimen común.

Evidentemente la primera consecuencia sería la desaparición de la capacidad tributaria del Estado, pasando las Comunidades Autónomas a obtener toda la recaudación tributaria. Si ya constituye una singularidad el hecho de que un Estado no recaude impuestos en una parte de su territorio, sería esta una situación insólita: una hacienda central sin impuestos propios y financiada por medio de las aportaciones de las haciendas regionales¹⁴.

En segundo lugar, además de importantes problemas de gestión¹⁵ que se podrían producir si hipotéticamente todas las CCAA retuviesen la recaudación de los tributos pagados por sus propios ciudadanos, y pasasen a abonar al Estado un cupo calculado de modo similar a cómo lo hacen actualmente las CCAA forales, la Hacienda central quebraría al no poder hacer frente a sus necesidades de gasto. Esta situación se produce porque en el cálculo del cupo/aportación, como ya se ha señalado, no se incluyen todos los gastos del Estado sino únicamente una parte de los mismos.

Por último, aunque se realizaran las correcciones necesarias para que se pudieran financiar todos los gastos del Estado, es evidente que el paso de un modelo de financiación que se fundamenta en la necesidad de gasto a otro fundamentado en la recaudación tributaria territorializada, beneficiaría a las regiones más ricas y con mayor base tributaria (Baleares, Cataluña, Comunidad Valenciana, Madrid y Murcia), mientras que las otras diez regiones, relativamente más pobres, saldrían perjudicadas.

¹⁴ Situación impropia de un Estado, que solo se produce en agrupaciones de países, como sería el caso la de la Unión Europea.

¹⁵ Fraude fiscal, competencia tributaria entre Comunidades Autónomas.

References

Alonso, E.J. (1995): *El Concierto Económico (1878-1937). Orígenes y formación de un derecho histórico*. Instituto Vasco de Administración Pública. Oñate.

Castells, A. (2000): “Autonomía y solidaridad en el sistema de financiación autonómica”. *Papeles de Economía Española*, nº 83, 37-60, Madrid.

De la Fuente, A. (2005): “Los mecanismos de cohesión territorial en España: un análisis y algunas propuestas”. *Fundación Alternativas*, Working Paper nº 62/2005, Madrid.

García Díaz, M.A. (2007): “Los Presupuestos de las Comunidades Autónomas en 2007”. Instituto de Estudios Fiscales, *Documento de Trabajo 15/07*, Madrid.

Lambarri, C., Larrea, J.L. (1991): *Financiación de las instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco. El Concierto Económico: los tributos*. Instituto Vasco de Administración Pública. Vitoria.

Ruiz Huerta, J., Martínez, R. (1992): “El fondo de Compensación Interterritorial: capacidad redistributiva tras diez años de existencia”, *Hacienda Pública Española*, 1-92.

Sevilla, J.V. (2001): *Las claves de la financiación autonómica*. Crítica, Barcelona.

Zubiri, I. (2000a): “La capacidad normativa de las Comunidades forales. Su extensión al resto de Comunidades Autónomas”. *Papeles de Economía Española*, nº 30/31, pp. 127-146, Madrid.

Zubiri, I. (2000b): *El sistema de concierto económico en el contexto de la Unión Europea*. Círculo de Empresarios Vascos, Bilbao.

Zubiri, I. (2006): “Sobre la convergencia entre los sistemas foral y común”. *Papeles y Memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, nº XIV, pp. 47-59.

Zubiri, I., y Vallejo, M. (1995): *Un análisis metodológico y empírico del sistema de cupo*. Fundación BBV, Bilbao.

VVAA (1997): *Los principios y normas de armonización fiscal en el concierto económico*. Fundación BBV, Bilbao.

40° JORNADAS INTERNACIONALES DE FINANZAS PUBLICAS

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CORDOBA

19 al 21 de Septiembre de 2007

“El gasto en Salud y Educación en la provincia de San Juan”*

Autores:

Lic. Jorge O. Arredondo
Lic. Cármen Sánchez Blanco
CPN Juan Puleri Giordano
CPN Esteban Palacio
Mag. Lic. Nidia Peláez

Colaboradores:

Lic. Raúl Herrera
Lic. Raúl S. Muñoz
Dra. Mabel Pedroza de Guzzo

El propósito fundamental de este trabajo es describir el comportamiento de la variable gasto, discriminada por finalidad del presupuesto de la provincia de San Juan, Argentina, tanto en sus aspectos de proyección y ejecución como en el marco político, económico y social en que se produjeron. La atención se centra fundamentalmente en las áreas de Salud y Educación, durante un período sujeto a grandes cambios estructurales como es el comprendido entre 1995 y 2005. Forma parte de un Proyecto de Investigación denominado “Finanzas: proyección y ejecución del gasto público”, que se desarrolla en el ámbito del Instituto de Investigaciones Administrativas y Contables de la Universidad Nacional de San Juan, aprobado y financiado por el CICITCA de la referida Casa de Altos Estudios.

En el caso particular de salud y educación el gasto se analizará hasta la subdivisión en las partidas de personal y bienes y servicios, con el objeto de conocer la distribución realizada en la proyección y en lo devengado del gasto. Así como también, si los reclamos aludidos por las asociaciones sindicales tuvieron eco o repercutieron de alguna manera en la determinación de dichos valores.

En los últimos años la población de San Juan viene manifestándose de manera constante respecto de las obligaciones del estado en su rol de administrador de la sociedad, fundamentalmente como proveedor y garante de la seguridad, educación y salud que por antonomasia tiene asignado.

De tal modo, las administraciones intervinientes han sido blanco de críticas desde distintos entes no gubernamentales, y de manera especial desde las Asociaciones que nuclean a los trabajadores de Salud y Educación. Si bien estos reclamos tienen un trasfondo salarial, las mayores objeciones fueron dirigidas hacia la función distributiva que tiene el Estado como administrador. Las denuncias apuntaban al destino de fondos a otras finalidades, en detrimento de las específicas.

Es obligación del Estado y así lo manifiestan nuestras Constituciones Nacional¹ y Provincial², atender las necesidades de salud de los ciudadanos, de igual forma que estos mismos ciudadanos vienen necesariamente reclamando no sólo la atención, si no también la calidad del servicio, y el control del gasto realizado. Nada hay de diferente en lo atinente a Educación, donde la primera premisa es el derecho que se otorga a las provincias en la Constitución Nacional de dictarse una constitución propia en la que se asegure la educación primaria³, y la Constitución Provincial le dedica un capítulo completo a la educación y la cultura⁴.

¹ Artículo 42. Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno. Constitución de la Nación Argentina. 1994.

² Artículo 61: El concepto de salud es entendido de manera amplia, partiendo de una concepción del hombre como unidad biológica, psicológica y cultural en relación con su medio social.

El Estado garantiza el derecho a la salud, a través de medidas que la aseguren para toda persona, sin discriminación ni limitaciones de ningún tipo.

La sociedad, el Estado y toda persona en particular, deben contribuir con realización de medidas concretas, a través de la creación de condiciones económicas, sociales, culturales y psicológicas favorables, a garantizar el derecho de salud. Constitución de la Provincia de San Juan. 1986.

³ Artículo 5.- Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones. Constitución de la Nación Argentina. 1994.

⁴ CAPITULO V EDUCACION Y CULTURA. Constitución de la Provincia de San Juan. 1986.

Para reforzar el mandato de nuestro sistema republicano a los representantes de la ciudadanía, el Artículo 125 de la Constitución Nacional afirma que “Las provincias y la ciudad de Buenos Aires pueden conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales; y promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura”.

La implementación de políticas de distribución y la sustentabilidad de éstas, que impactan sobre la población en el terreno socio – cultural, ha afectado y afecta sobremanera al concepto integral de vulnerabilidad como medida de desarrollo e índice de bienestar de una sociedad, noción mucho más compleja que la significada por la palabra pobreza, y que enmarca aspectos como la salud integral o la educación.

Todos los organismos, privados y públicos reconocen que vivimos en una sociedad cuya población está en situación de vulnerabilidad. Una sociedad en riesgo que transita un proceso de construcción de vulnerabilidades ante las amenazas que la acechan. Estas vulnerabilidades solo señalan un desajuste del ser humano, de sus formas de producción, de su estilo de convivencia, de su relación con el medio natural, etc. La noción de vulnerabilidad social ayudaría a identificar a grupos sociales, hogares e individuos, que por su menor disponibilidad de activos materiales y no materiales, quedan expuestos a sufrir alteraciones bruscas y significativas en sus niveles de vida. Los hogares vulnerables -y los individuos- se enfrentan a riesgo de deterioro, pérdida o imposibilidad de acceso a condiciones habitacionales, sanitarias, educativas, laborales, previsionales, de participación, de acceso diferencial a la información y a las oportunidades.

Los factores de riesgo crecen de manera desacerbada, hasta el punto de que en la mayor parte de los casos no podemos si quiera realizar un seguimiento de su evolución, se conforman de manera acumulativa y cada vez se complejizan más debido a la multiplicidad de los elementos que los constituyen.

Si algo ha contribuido definitivamente a la aceleración de los cambios es el proceso de urbanización, que se ha dado en general a nivel mundial, y la falta de controles a la expansión urbana que ha tenido lugar en particular en los países subdesarrollados, donde la concentración de la población migrante del campo a la ciudad en busca de mejores oportunidades ha creado una masa de población vulnerable con un elemento común: la pérdida de la identidad cultural.

La pérdida de la identidad cultural de las familias que emigran hacia las ciudades redundan en un tipo particular de vulnerabilidad. La mayoría de los migrantes que llegan a las ciudades prefieren la forma de vida que encuentran en ellas a la que tenían en sus lugares de origen por considerarla menos desfavorable. Decidida la migración, la nueva familia urbana asume, a pesar de las limitaciones que encuentra, una actitud expectante, cuando no optimista, ante un medio ambiente comparativamente más rico en posibilidades y en formas de interacción, aunque esto no deje de ser más que una ilusión temporal (Hardoy, 1972). Esto implica no sólo la pérdida de valores culturales, costumbres, arraigo e identidad, sino también una pérdida de memoria colectiva que en el caso de la gestión del riesgo es sumamente importante. Entre la población urbana -y particularmente de grandes ciudades- se ha abandonado la idea de lo local, y el sentido de comunidad -que aún prevalece en el ámbito rural- se transforma en una lucha individual y una competencia descarnada por la supervivencia marcada por la necesidad, la escasez y la exclusión, haciendo mucho más difícil la organización social para resolver problemas comunes.

En esta línea que entiende pobreza como carencia es a la que se vinculan las nociones de vulnerabilidad y de exclusión, y la posibilidad de pensar si pueden ser herramientas analíticas que permitan una aproximación más dinámica tanto a la diversidad de situaciones a las que se enfrentan los que de una u otra manera son partícipes de algún tipo de privación como para indagar en el proceso por el cual amplios sectores de la sociedad perdieron la participación en una o varias formas de relación social.

Es así que este trabajo se aboca a la búsqueda del desarrollo presupuestario del gasto en salud y educación durante el período 1996 - 2005, abordando tres ejes temáticos, por un lado el análisis del discurso político a la hora de presentar el presupuesto por parte del oficialismo, por el otro las demandas por mejoras presupuestarias llevadas a cabo por las Asociaciones sindicales en particular de salud y educación y por último, los hábitos presupuestarios que le son propios a la Administración.

San Juan en cifras

San Juan se encuentra en la región que ocupa el tercer lugar, después del Noreste y Noroeste con mayores porcentajes de población bajo la línea de pobreza, con el 61,3% y el 29,7% bajo la línea de indigencia⁵. Cuando decimos pobreza nos referimos a la carencia de recursos materiales, sociales y culturales. Si a esta perspectiva le agregamos el género, debemos decir que nos centramos en una visión mucho más heterogénea, ya que afirmamos que hombres y mujeres tendrían responsabilidades y experiencias de vida diferentes, intereses y necesidades también diferentes.

En relación con la familia, la perspectiva de género mejora el entendimiento de *cómo funciona el hogar* ya que evidencia las jerarquías y la distribución de los recursos, cuestionando de este modo la idea de que los recursos al interior del hogar se distribuyen de manera equitativa y que las necesidades de sus miembros son iguales. Así, la pobreza no sólo se entiende como un “concepto descriptivo que establece la distancia frente a un umbral de ingresos o recursos si no que incluye una explicación sobre la desigualdad en las relaciones de poder al interior de los hogares”⁶.

Pero ya hemos dicho que no nos referiremos a pobreza como caracterización englobadora de la población afectada por una mala distribución del gasto público, si no a un concepto mucho más general que es el de vulnerabilidad de una sociedad en su conjunto. De tal modo el concepto de vulnerabilidad se ve sustentado en indicadores tales como concentración de la población, porcentaje de jóvenes, mortalidad infantil, desempleo, porcentaje de población que depende de la salud pública, cobertura de establecimientos y camas disponibles en salud, niveles académicos de la población, repitencia, deserción escolar, etc.

Población

San Juan posee una superficie de 89.651 Km. que supone el 3,2% del total nacional. Según el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2001, San Juan cuenta con una población de 620.023 habitantes concentrada principalmente en el Valle del Tulum, con un total de 411.872 habitantes, es decir, un 66,4% del total provincial vive en el Gran San Juan.

⁵ Brecha Social. Provincia de San Juan. SIEMPRO. Ministerio de Desarrollo Humano. San Juan. 2005. (Datos elaborados por SIEMPRO San Juan en base a datos proporcionados por división de bioestadística. año 2005)

⁶ CEPAL. Unidad Mujer y Desarrollo, 2003.

El porcentaje de la Población total que vive en zonas consideradas rurales es un aspecto de peso en la planificación de servicios de infraestructura, salud, educación, vivienda, etc. La dispersión de la población propia de los ámbitos rurales incide negativamente en los costos y se dificulta el acceso. Ya hemos dicho que el Gran San Juan, concentra el mayor porcentaje de población, totalmente urbana⁷, con un índice NBI⁸ del 52,2%. De los 14 departamentos restantes, 7 son totalmente rurales (no cuentan con una sola población de más de 2000 habitantes), y ninguno de ellos cuenta con menos de un 20% de población NBI. Siguiendo esta tendencia, los departamentos con mayor dispersión de la población rural, como Sarmiento, 25 de Mayo o Valle Fértil, superan el 30%.

La consideración de la estructura por edades de la población nos muestra una elevada presencia de jóvenes de hasta 14 años ellos alcanzan el 32, 5% de la Población total. Contrariamente el porcentaje de adultos mayores (65 y mas años de edad) se muestra relativamente bajo en la provincia, donde apenas supera el 8,5%. La esperanza de vida al nacer de la provincia es de 73,9 años para la mujeres y de 71,9 años para los varones.

La tasa de crecimiento poblacional es de 1,7 %, siendo la nacional de aproximadamente un 1%. El promedio de hijos por mujer es del 2,3, que se obtiene del cociente de hijos e hijas nacidos vivos y el total de mujeres. Según los datos obtenidos por el último censo de población, existen en San Juan 114 mujeres/ madres con 14 años de edad, lo que en cifras frías, supone sólo un 1,9% de la población total de mujeres de 14 años. Sin embargo, cabe resaltar que el 2,3% de esas mujeres no tienen instrucción, o no han finalizado la educación primaria y el 1,4% no ha terminado sus estudios secundarios. Entre los 14 y 19 años, encontramos 3.158 mujeres/ madres, el 11,2%, y en 20 de los casos, tienen más de tres hijos. El 2,3% de estas mujeres no tienen instrucción, el 5,6% no ha terminado la secundaria, sólo el 4% tiene la secundaria completa y el 5,9% el terciario o universitario completo.

El 41,5% de las mujeres entre 20 y 24 años son madres, más de 3.000 de esas mujeres tienen de 4 a 6 hijos, y sólo el 13,2% de ellas ha terminado el secundario. Las mujeres a las que podemos considerar adultas – jóvenes, cuya edad oscila entre los 25 y 29 años, son un total de 24.201, de éstas, el 66,9% son madres, y el 12,2% tienen más de 4 hijos. Sigue siendo en este tramo etario muy representativo el nivel de escolaridad alcanzado, y significativa la cifra del 13,2% de mujeres que han finalizado el secundario. El 82,1% de las mujeres entre 30 y 34 años son madres, acercándose al cociente de hijos, ya que su promedio es de 2,4 hijos por mujer. El 16,9% de esas mujeres siguen cumpliendo el mismo patrón, sin instrucción o la primaria incompleta, mientras que se elevan los porcentajes en los niveles superiores, con un 15,1% de mujeres universitarias o con estudios terciarios. Cifras similares podemos encontrar en el último tramo observado, es decir, entre aquella mujeres de 35 a 39 años el 87,8% son madres, pero lo que podemos señalar como relevante es que el 11,2% de ellas (cifra mucho más elevada que en los otros segmentos etarios), tienen más de 6 hijos. En este segmento baja el nivel de instrucción, marcando un mínimo en comparación con sus congéneres más jóvenes, ya que sólo el 6,6% tiene el secundario completo, y el 7,7% estudios universitarios o terciarios

Salud

En cuanto a la cobertura de salud con la que cuenta la población de la provincia en el periodo 2001 establece que un 55 % de la población posee cobertura en sistema de obras sociales,

⁷ Para el Censo 2001 se trata de población urbana la que se concentra en poblaciones de más de 2000 personas.

⁸ Las Necesidades Básicas Insatisfechas fueron definidas según la metodología utilizada en "La pobreza en la Argentina" (Serie Estudios INDEC. N° 1, Buenos Aires, 1984)

un porcentaje poco significativo adhería a seguros privados y un 42% cuenta únicamente con la atención que brinda el Hospital Público, lo que significa un abultamiento de más de 300.000 personas en la atención sanitaria de los hospitales y salitas públicas.

Provincia de San Juan. Población urbana y rural por cobertura por obra social y/o plan de salud privado o mutual. Año 2001

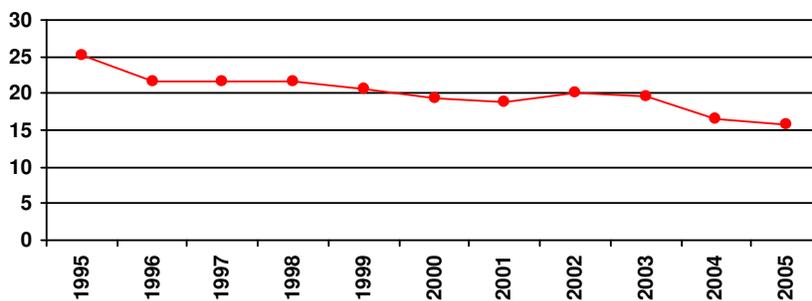
Área urbana/rural	Total	Obra social y/o plan de salud privado o mutual	
		Tiene	No tiene
Total	620.023	291.607	328.416
Urbana	533.022	262.785	270.237
Rural	87.001	28.822	58.179
agrupada	30.615	11.564	19.051
dispersa	56.386	17.258	39.128

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

Los establecimientos sanitarios suman un total de 169 en 1999, de los cuales 13 contaban con internación, y 156 eran sólo de atención en consultorio, pasamos a una cifra sorprendente en 2003 donde solo podemos hablar de 155 establecimientos, de los cuales 14 cuentan con internación, y 141 no disponen de la misma⁹. Es así que en 1999 la provincia contaba con 1.114 camas, mientras que en 2003 se redujeron a 1.064.

Durante el año 2004 en los diferentes centros de salud de la provincia se atendieron 1.928.018 usuarios, lo que nos permite observar que la demanda del servicio público en los dos primeros meses del año 2005 registra una atención de pacientes por día de 233.346. Las proyecciones marcan una cifra superior a los 2.000.000 de pacientes atendidos en los siguientes meses del 2005.

En cuanto a la mortalidad infantil, 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 Provincia de Neuquén, cuyos valores son sensiblemente inferiores al resto (sin estas jurisdicciones la media del 2004 sería del 16,2 ‰). Así tenemos que hablar de una tasa que supera peligrosamente la media nacional y que se eleva al 15,8 ‰¹⁰ en el año 2005, pero de tendencia favorable si tenemos en cuenta nuestra propia curva de mortalidad.



⁹ Cabarcos Alberto R. "Gasto público en salud, nivel situacional por jurisdicción y aproximación a una evaluación socioeconómica de su eficiencia". 39º Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas Facultad de Ciencias Económicas Universidad Nacional de Córdoba. 2006

¹⁰ Ibid.

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%¹¹.

Educación

La tasa de asistencia escolar de la población mayor de 3 años hasta 14 años presenta una leve diferencia debido a la mayor cantidad de varones que mujeres, no siendo así a partir de los 15 años debido a que las tasas presentan mayor variación de acuerdo al sexo y el aumento de la edad de los asistentes a establecimientos educativos. Es evidente que este grupo etario en San Juan se encuentra desfavorecido en relación a sus pares, debido a que estos jóvenes tendrían que estar cursando, los últimos años de la educación media o ya insertos en el nivel superior.

Entre la población de 3 a 17 años, el 11,5% no asiste a un centro educativo, si bien cabe resaltar que la distancia a centros que incluyan educación para menores de 5 años (obligatoria según la Ley Federal de Educación) hace que muchos niños/as de estas edades no completen el ciclo inicial. La cifra se vuelve mayor, si sumamos un tramo más que corresponde a los jóvenes entre 17 y 29 años, edad de finalización del secundario e inicio de estudios terciarios de cualquier tipo, aquí nos encontramos con un 41% de no asistentes a la educación formal.

Otro indicador importante es la condición de analfabetos, donde se registró un porcentaje del 2,8% de la población total de la provincia, siendo en el total del país de 2,62%.

¹¹ Ibid.

1. EL DISCURSO

El gasto tiene dos aspectos distintivos, el proyectado y el devengado. Respecto del proyectado el mismo se presenta en un período breve de tiempo y contiene las expectativas o proposiciones del Poder Ejecutivo, este plan generalmente es propuesto en forma anual, y es acompañado de una presentación por parte de los funcionarios de Gobierno de manera discursiva ante los miembros del Poder Legislativo. Si realizáramos un análisis comparativo, desde este punto de vista, entre los presupuestado y lo devengado, podríamos discernir sobre la equidistancia del discurso con la práctica real de gobierno.

Estas prácticas no son asociadas a una región en particular, si no que las encontramos en cualquier parte del mundo con similares características, siempre y cuando coincida el sistema político. Tampoco los reclamos por mejoras en la salud y en la educación son de carácter exclusivo en la Argentina, y más aún el uso de los mismos en las diputadas sociales y políticas... *“Las asimetrías persisten a pesar de discursos políticos que emplean la semántica y el lenguaje con palabras como: globalización, sostenibilidad, desarrollo, desigualdad, multiculturalidad, gobernabilidad, competitividad, crecimiento, pluralismo, bienestar o riqueza. Palabras manejadas por políticos y gestores públicos. Actores políticos, económicos y sociales que -como agentes de vital importancia en las políticas públicas- son responsables en mayor o menor medida del futuro de los pueblos. Así y en esta línea se celebró a principios de año de 2004 la Cumbre Extraordinaria de las Américas celebrada en Monterrey (México), donde en el Preámbulo de la Declaración de Nuevo León¹² decía “Nuestro propósito es avanzar en la instrumentación de medidas para combatir la pobreza, promover el desarrollo social, lograr un crecimiento económico con equidad y reforzar la gobernabilidad de nuestras democracias (...) el bienestar de nuestros pueblos requiere el logro de tres objetivos estrechamente vinculados e interdependientes: crecimiento económico con equidad para reducir la pobreza, desarrollo social y gobernabilidad democrática...”. Sin embargo, prácticamente una de cada dos personas en América Latina y el Caribe viven hoy en la pobreza¹³ y una de cada cinco en extrema pobreza. De acuerdo con un estudio¹⁴ realizado en 2003 y coordinado por Guillermo Perry -economista jefe del Banco Mundial para América latina- indicaba que la décima parte más rica de la población recibe el 48 % de todos los ingresos y la décima parte más pobre recibe sólo el 1.6 %.”¹⁵*

El discurso en San Juan

A través de los discursos de los gobernadores en la inauguración de las sesiones ordinarias de la Cámara de Diputados de la provincia durante el período 1995 al 2005, se tratan de leer los ejes

¹² Declaración de Nuevo León en [www.oas.org/documents/ SpecialSummitMexico](http://www.oas.org/documents/SpecialSummitMexico)

¹³ “Nunca hubo tantos latinoamericanos y caribeños pobres como hoy” decía el Presidente de Chile D. Ricardo Lagos o también “De acuerdo con cifras del Banco Interamericano de Desarrollo, el 44 % de la población de América Latina y El Caribe se encuentra por debajo de la línea de pobreza”, o “el 57 % de ella no dispone de un empleo digno...” decía el Presidente de México D. Vicente Fox en su discurso ante la Cumbre Extraordinaria de las Américas celebrada en México en Enero de 2004.

¹⁴ Estudio del Banco Mundial “Inequality in Latin America: Breaking with History?” publicado por el Banco Mundial en febrero de 2004.

¹⁵ Carrasco, Salvador. Arredondo, Jorge O. Aportación del AFM al análisis de las Políticas Públicas. Una visión de América Latina y el Caribe. Revista EEDI. Número 6. 2º Sem. Año 2006. Universidad de Santiago de Compostela.

centrales de las políticas de asignación del gasto público en función de las prioridades establecidas en el programa de gobierno de las gestiones que se desarrollaron en ese tiempo.

Los aspectos a tener en cuenta para el análisis de los mensajes son:

- El contexto histórico que influye en las políticas y en las declaraciones discursivas de los mandatarios, en el período considerado.
- Los ejes políticos esenciales que sustentan la gestión de gobierno.
- Las principales políticas que destacan en materia financiera, de salud y educación.

Como dato a tener en cuenta, los gobernadores que inauguraron las sesiones ordinarias de la Cámara de Diputados en los años considerados son:

- 1994: Lic. Juan Carlos Rojas (Partido Justicialista). Vice gobernador en ejercicio que asumió en agosto del año 1992, hasta diciembre del 1994.
- 1995 a 1999: Lic. Jorge Escobar (Partido Justicialista). Gobernador que reasumió su cargo en diciembre de 1994 cumpliendo su período de gobierno y su reelección en el cargo desde 1995 hasta el 10/12/99.
- 2000 a 2002: Dr. Alfredo Avelín (Alianza). Luego será destituido en Agosto de 2002.
- 2003: Dr. Wbaldino Acosta (Alianza, Partido Bloquista). Vice gobernador en ejercicio hasta el 10 de diciembre de ese año.
- 2004 a 2007: Ing. José Luis Gioja (Partido Justicialista). Actual gobernador, asumió el 10/12/03.

Año 1994¹⁶

Según lo expresado en el discurso, estos son los ítems políticos que orientan a la gestión de gobierno de ese entonces. Estos son:

- Cambio de modelo económico.
- Integración política y económica de la provincia con la región del Nuevo Cuyo y con la Nación.
- Impulsar el desarrollo económico privado local en las áreas de vitivinicultura, minería, turismo y agropecuario.
- Implementar la Reforma del Estado, a través de la disminución y equilibrio del gasto público y fiscal respectivamente, simplificación de la estructura impositiva a favor de la inversión privada, la descentralización administrativa general y municipal y de los servicios públicos, desarrollo de obras públicas para dotar de infraestructura a dichos servicios, etc.

Los temas centrales del **área de Salud**, que el gobierno enfatizó en ese entonces fueron:

- Política de salud.
- Atención primaria de la salud
- Educación para la salud.
- Epidemiología.
- Odontología.
- Autogestión hospitalaria.

¹⁶ Es importante aclarar, que se analizará el discurso del año 1994, para comprender en una línea de continuidad, sobre que aspectos se ejecutaron las políticas públicas del gobierno provincial que incidieron para el año 1995 al momento de la implementación de las nuevas políticas por parte de la gestión de ese año.

Área de **Educación**:

- Profundización de la Ley Federal de Educación
- Descentralización de la gestión educativa
- Cambios curriculares
- Obras para la erradicación de escuelas rancho y creación de aulas para sala de 5 años.
- Distribución de laboratorios informáticos
- Becas para desarrollo educativo para docentes y alumnos

Como conclusión de este año, el mensaje del gobernador de ese entonces, reflejaba un fiel acoplamiento de las políticas provinciales a las políticas principales del Gobierno nacional, en torno al proceso que se denominó la reforma del Estado, ya que justificaban el abultado déficit financiero provincial por el aumento desmedido del gasto en subsidiar servicios que no se cumplían en forma eficiente y eficaz, proponiendo que ciertos servicios sean concesionados al sector privado, donde el sistema administrativo y financiero se adapte a las inversiones de dicho sector.

Año 1995

En el período que se establece en estos años, corresponde a la misma gestión de gobierno que sucede y continúa a la vez, del año anterior. Esto se traduce, en que a fines del 94´ reasume el entonces gobernador destituido en lugar de su vice, por el juicio político que no tuvo efecto en las instancias federales, cumpliendo así el mandato que tenía luego de haber triunfado en las elecciones de 1991.

Se citan los ejes fundamentales en que se sustenta el programa de gobierno que propone, siendo ellos:

- ✓ La Reforma y modernización del Estado.
- ✓ El crecimiento económico.
- ✓ El mejoramiento de la calidad de vida.
- ✓ El planeamiento del desarrollo.
- ✓ La promoción, desarrollo y exportación del conocimiento.

En el **área de Educación** se sostuvo una serie de ejes, en la cual fueron:

- Modernización Institucional.
- Fortalecimiento de la calidad educativa a los sectores sociales mas carenciados.
- Implementar un sistema de información para una política de Recursos Humanos de acuerdo a la relación docente – cantidad de alumnos y según los tipos de escuelas, con el propósito final del “saneamiento de las plantas funcionales de las instituciones escolares”.
- Educación e igualdad de oportunidades y posibilidades.

En el **área de la Salud**, las medidas enunciadas por el gobernador fueron las siguientes:

- Se financió por medio del Ministerio de Economía provincial y de la nación en algunos casos, desde el nivel central a los distintos centros y hospitales sanitarios, el aporte de recursos en forma directa, al igual que la liberación del crédito presupuestario para bienes y servicios y pago de deudas atrasadas.
- Se dispuso \$2.500.000 para los hospitales Rawson y M. Quiroga, en la atención y abastecimiento de servicios básicos internos, como la renegociación del servicio ambulatorio, buscando una reducción de gastos para la provincia.

- La compra ante el Gobierno nacional por licitación, de 6000 Kg. de leche en polvo materno – infantil para ser distribuidas en toda la provincia.
- Concretamente declaró la puesta en marcha de la ley 6270/92 del Fondo Solidario Hospitalario, cuyas finalidades y naturaleza, se encuentran en el informe entregado (ver los apartados: *Análisis de la ley 6270 y leyes modificatorias. El FSH: concepto. Contexto. Marco Histórico en San Juan Descripción y análisis de su marco legal*).
- La continuidad de los operativos sanitarios en las zonas marginales de la provincia, y la construcción de infraestructura hospitalaria como el quirófano para el hospital de niños.

Como conclusión de este año, El gobierno provincial se encontró con el desarrollo de una crisis económica y financiera que también se padecía a nivel nacional. Ante esto se recurrió a la política crediticia externa como sostén fundamental para el pago de los servicios, deudas y salarios de empleados públicos.

Año 1996

En este año se profundiza algunas medidas, que se habían planificado en el mediano plazo durante los años anteriores. Ante la crisis financiera del Estado que se venía desarrollando hace dos años atrás, se realizan una serie de medidas para paliarlas. Las que se expusieron en el discurso que expresó el gobernador el año anterior se van realizando en el transcurso del 96', normalizándose en forma parcial, de acuerdo a lo estudiado en artículos de diarios de esa fecha, el servicio de la salud, los pagos salariales y la gestión educativa, sobretodo en la implementación curricular en algunos establecimientos educativos, los puntos de la ley Federal de Educación.

En el discurso político que emite el gobernador, no refiere en apartados particulares a los aspectos de la salud y educación, sino que la mirada que enfoca el gobierno es una planificación a mediano plazo, llevando a cabo una serie de políticas basados en programas coordinados por distintas áreas ministeriales, políticas y administrativas. Sí es importante resaltar que, una vez realizados los profundos cambios que se planifican, el gobierno ya enuncia que comenzará a estudiar la reforma constitucional. Este punto también será eje del programa de gobierno de las gestiones posteriores de gobierno.

Años 1997 - 1998

Para sintetizar los aspectos mas relevantes del plan de gobierno en estos años, el gobernador mencionó sobre la insistencia de la necesidad de los cambios a realizar para transformar San Juan, “ordenando el Estado y redimensionar la provincia, con fronteras abiertas e igualdad de posibilidades”. La idea que pronuncia sobre la reforma del Estado, es “dotar a la provincia de infraestructura para el desarrollo..., establecer una clara política de crecimiento”. También en “disminuir los costos institucionales del Estado, que los asume el ciudadano, el empresario, el comerciante”.

Respecto al **área de la Salud**, se ha optimizado la infraestructura hospitalaria, descentralizando algunos servicios periféricos.

Se expone que para asegurar el “proceso de autogestión hospitalaria”, se está trabajando en implementar un seguro de salud para las “poblaciones sin cobertura”. Asimismo se “ha iniciado la informatización de diversas áreas administrativas de salud pública como Farmacia, Consultorios externos, Abastecimiento, Contaduría y Personal.

Para finalizar en esta área, destaca la ley de carrera médica sanitaria que se implementó desde 1996, que busca profesionalizar pro concurso de antecedentes y oposición, a directores y jefes de servicio en materia de “gerenciamiento hospitalario”

Para el área de **Educación:**

- Dotación de infraestructura, capacitación y perfeccionamiento para las escuelas y los docentes.
- Plan Social Educativo
- PRISE
- Reconversión de los institutos de formación docente, reorientándolos a la capacitación en el área minera, construcción e industrias de la alimentación

Para concluir estos años, se va avanzando en las políticas de reforma del Estado en la instancia administrativa, tomando como ejes a la educación, aspecto que resalta el gobernador en los mensajes de estos años. En el tema salud, destaca una mejora de los servicios integrales del sistema en su infraestructura y mantenimiento tercerizados. En el tema financiero, al renegociar los vencimientos de la deuda pública a mediano y largo plazo (de 3 a 6 años aprox.), será un tema central para las políticas que se anunciarán en la gestión posterior al de este momento.

Año 1999

Este año es el último de la gestión del Lic. Escobar al frente del Poder Ejecutivo, aya se habían programado para el mes de mayo, las elecciones a gobernador de la provincia, resultando como ganador la gestión de la Alianza de partidos de la UCR, el Bloquismo, el Partido Socialista y la Cruzada Renovadora.

Al referir a las **áreas de Salud y Educación**, sostiene en el primer caso, que se está elaborando para ese tiempo el “anteproyecto de ley de descentralización hospitalaria”, siendo tratado el año anterior. En lo que respecta a las obras sociales, reformularon los “subsídios implícitos que se les otorgaba a las obras sociales y seguros privados”, para destinarlos a las personas “que realmente lo necesitan”. Asimismo manifiesta que se ha iniciado el censo de las personas con cobertura a cargo del Estado, para su asentamiento en el registro de Identificación Sanitaria. Esto es con el fin de identificar a los favorecidos por el plan Médico Obligatorio. En el caso del Hospital Rawson, se ha realizado la apertura de sobres de la licitación del proyecto de su reconstrucción y equipamiento, demandando aprox. 45 millones de pesos.

Para concluir este año, el gobernador va enfatizando en el mensaje los lineamientos que justificaron la ejecución de su plan de gobierno, bajo el eje de la reforma del Estado, realizando luego una serie de escenarios posibles en forma tácita sobre la suerte de la provincia si se continúan con las políticas que se ha implementado, donde también realizó descriptivamente un repaso de toda su gestión.

Años 2000 y 2001

El 10/12/99, asume en el cargo del gobernador el Dr. Alfredo Avelín y como vice gobernador el Dr. Wbaldino Acosta, comenzando la gestión de la Alianza por San Juan.

Uno de los temas centrales que se muestran constantes en los mensajes realizados por el gobernador, es aludir a la “herencia” recibida por la gestión anterior. La misma consiste en los

pagos sobre los vencimientos de la deuda pública provincial que se habían reprogramado en años anteriores.

En la temática de **Salud pública**, enunció en el discurso de estos años “que la salud pública ha sido y es una de las prioridades de mi gestión”.

- Inversión en equipamiento y prestación de servicios primarios
- Aporte de las empresas que trabajan en obras en la provincia para el financiamiento del equipamiento

En el tema **Educativo**, manifiesta que el “presupuesto para educación es el mas significativo respecto del total provincial, pero necesita un permanente y sistemático control de su ejecución”.

Culminando esta parte de los discursos analizados, esta gestión de gobierno visualiza una crisis no solo económica sino política institucional que se ve netamente influenciada por la gestión del gobierno nacional. En cierto sentido puede afirmarse que en la práctica no hubieron cambios sustanciales con la política que se venía realizando en la gestión anterior, donde en algunos casos solo eran modificaciones a formalismos expresivos como el de la gestión descentralizada hospitalaria, solo que en este caso, el Estado provee de ciertos recursos a los mismos estableciendo un control administrativo una vez establecida dicha política.

En el caso de la Salud y Educación, no realizan cambios sustanciales con las políticas que ya se venían sosteniendo, sólo refuerzan y mantienen la continuidad y regularidad de estos servicios, que ya se estaban jaqueando por los vencimientos de la deuda provincial que el gobierno obligatoriamente debía hacer frente.

Este proceso se acentuó mas cuando a nivel nacional, a fines del 2001, el país sufre una crisis estanflacionaria de cesación de pagos, afectando el crédito externo y la renegociación de los vencimientos de la deuda pública externa e interna. Políticamente golpea al país y a la provincia, con los estallidos sociales que se producen en reclamo a la falta de pagos salariales, a la renuncia del Presidente de la nación F. De la Rúa, y al establecimiento de la devaluación de la economía por el de la Convertibilidad.

Años 2002 y 2003

En el 2002, el gobierno provincial sufre una crisis institucional, ya que si bien inaugura las sesiones el gobernador Avelín, a través de un juicio político es destituido de su cargo, asumiendo en su reemplazo el vice gobernador, el Dr. Acosta. Este ejercerá su mandato hasta la finalización del período de gobierno, es decir hasta el 10/12/03.

Área de Salud

- Ejecución de una política de Atención Primaria
- Promoción de la entrega de medicamentos genéricos
- Plan Remediar
- Plan Materno Infancia
- Sistema de Salud Periférica Controlada
- Se están recuperando los servicios terciarizados, licitándose los servicios de ambulancia y comida para hospitales

En el **área de la Educación**, el gobernador declaró que hubo una falta de continuidad de los ciclos lectivos desde el 2000 hasta el 2002, ante la falta de pago de sueldos y la ruptura de las negociaciones entre el gobierno y el sector gremial.

- Concurso de ascenso para docentes.
- Formación docente: acuerdo con institutos de formación y universidades.

Se concluye que la tónica de la gestión de gobierno planificada en estos años fue bajo dos conceptos que se apelaron en la descripción de los mensajes: normalizar y reestablecer, tanto los servicios públicos del Estado, como también el pago de salarios de los empleados públicos, particularmente en las áreas destacadas. El eje principal fue el nuevo acuerdo de ordenamiento financiero que la provincia alcanzó con la nación desde lo político y económico, logrando un cierto respaldo de sectores políticos de la oposición y parte del sector empresario y gremial.

Se detecta sensiblemente un aumento de la recaudación y del gasto público, especificado exclusivamente en el pago de los servicios de la deuda, salarios y financiamiento de los servicios públicos aplicando ciertas disciplinas fiscales establecidas por la Nación y órganos crediticios internacionales.

Año 2004

En octubre de 2003 se realizaron las elecciones a gobernador, resultado ganador el partido Justicialista encabezado por el Ing. Gioja. Previamente en mayo de ese año se realizaron las elecciones presidenciales, resultando ganador el Justicialismo con el Dr. Kirchner como presidente de la nación.

El 10/12/03 asume el Ing. Gioja como gobernador, estableciendo para el año posterior una serie de políticas encaminadas a solucionar el tema de la crisis financiera y promover el desarrollo productivo y de servicios de la provincia.

En lo atinente **al área de la Salud**

- Redistribución de los recursos y acercamiento de los centros de atención a las personas
- Reconstrucción de la OSP
- Planes especiales de Asistencia a la Salud, elevándolos al gobierno nacional
- Modificación de los procedimientos de compra y consumos de material y medicamentos en pos de una agilidad y eficaz servicio, fortaleciendo el control interno
- Descentralización Operativa hospitalaria
- Construcción de 5 nuevos puestos sanitarios en municipios alejados

Se reitera la política de capacitación que es necesaria realizarla para “efectivizar la Descentralización operativa y el recupero de Costos Hospitalarios”

Para el **área de Educación** se enuncia que, se está trabajando para la reestructuración de la administración del servicio educativo, a través de la convocatoria de los sectores docentes, especialistas, gremios y comunidad en general, para diseñar políticas de mediano y largo plazo.

- Fondos nacionales para equipamiento escolar
- Becas para estudiantes
- Cancelando las deudas atrasadas con los docentes
- Refuncionalización y mejoras edilicias en 20 escuelas

- Construcción de 5 escuelas mas con fondos nacionales

Por último cabe mencionar que el gobernador destaca la “buena relación” con la nación que posee, como sustento del plan de gobierno a implementar, destacando que se debe “reconstruir” la provincia en forma integral yendo de la mano con la reconstrucción del país.

Año 2005

El 01/04 de ese año el gobernador establecía que como particularidad de su gobierno es “exceder la política partidista” y estar abierto a la contribución de todos. Luego destaca, si tenemos presente el contexto electoral en que se vive, con elecciones a senador y diputado nacional, agradece a la oposición por la sensatez de favorecer la gobernabilidad aún desde el disenso”.

Respecto al área de **la Salud**, repasó las medidas llevadas a cabo en los años anteriores de su gestión, pagando las deudas correspondientes a los servicios esenciales, asegurando la continuidad y mejora.

- Descentralización y Autarquía de los centros asistenciales
- Incremento de la prestación de diversos servicios de salud en la periferia
- Inauguración de consultorios y 5 puestos sanitarios

En el **área de Educación**, se está reorganizando el sistema educativo, tal es el caso de las paritarias docentes. Se está continuando con la recomposición salarial de este sector, con progresivos aumentos según el escalafón, aumentando el sueldo básico.

- Refacciones en algunos establecimientos educativos
- Construcción y reparación de escuelas con fondos y programas nacionales

Concluyendo, el gobierno provincial está continuando los lineamientos establecidos en el año anterior en las áreas que abordamos, generando a la vez una fuerte política de obras públicas en concordancia con las políticas nacionales referido a, planes federales de vivienda, reactivación de la obras de los diques, el establecimiento de la línea minera energética, de acuerdo al plan federal energético nacional y a la concesión de la explotación minera en la provincia.

2. RECLAMOS SECTORIALES

La crisis de 2001 afectó de manera sustantiva a la sociedad argentina y en nuestro caso particular a la sanjuanina, a partir de este relato podemos intuir que los reclamos sectoriales a favor de una mejor distribución parten de decisiones que afectan al presupuesto provincial y van a dar lugar a cambios radicales en el mapa político, las estrategias económicas y las prioridades para la gobernabilidad.

El 18 de diciembre (de 2001) el FMI decidió no transferir los 1.264 millones de dólares que había comprometido a través del blindaje económico en el mes de julio porque la Argentina no cumplió con las políticas fiscales, financieras y monetarias exigidas por ésta entidad al momento de comprometer fondos. Esta decisión dejó al país en cesación de pagos. Pero los dirigentes nacionales, todavía, abrigaban la posibilidad de que los vencimientos de la deuda de enero fueran postergados para más adelante, aunque los intereses fueran mayores.

El riego país llegó a los 4.120 puntos. En reiteradas ocasiones los acreedores solicitaron al gobierno que se declare en default y que no siga pagando la deuda.

El presupuesto 2002 contiene un descuento del 13% a jubilados, sueldos de estatales y la eliminación del fondo de incentivo docente. Cavallo comprometió al parlamento a la eliminación de fondos superfluos, aunque dijo que no contempla la eliminación de ninguna área del estado. Pero, éste presupuesto no cierra con los requerimientos del FMI y tiene pocas posibilidades de aprobación en la Cámara de Diputados, el principal opositor en el bloque del PJ. La UCR se comprometió con el presidente a dar su aprobación al presupuesto, siempre y cuando no signifique ningún recorte que recaiga sobre la gente.

El gobierno nacional necesita que este presupuesto sea aprobado de manera urgente para poder recibir los fondos del blindaje económico.

La tensión social en el país era grande. Se reforzó la entrega de mercadería en las zonas donde se estaban produciendo saqueos y en las que era probable que se produjeran. El gobierno nacional se comprometió a enviar fondos a las provincias más conflictivas. También se reforzó la seguridad en supermercados para evitar saqueos.

La provincia de San Juan esperaba mercadería para calmar las protestas del frente villero y demás personas que asistían permanentemente a la Secretaría de Acción social para solicitar alimentos. También en San Juan se reforzó la seguridad en supermercados, además se descentralizó la entrega hacia los municipios.

La Cámara de diputados de la provincia rechazó varios de los puntos del proyecto económico que pretende aplicar la provincia para alcanzar el déficit 0 exigido por la nación.

El conflicto con los trabajadores estatales, los jubilados y los proveedores del Estado por la falta de pago y la suspensión de servicios era un frente que gobierno provincial no podía calmar. El día 19 de diciembre las protesta comenzaron frente al Hiper Libertad, aproximadamente, a las 14 hs. Los representantes de las villas presentes se reunieron con el gerente del hipermercado y con el Ministro de Gobierno de la provincia Rodolfo Colombo. Luego de la reunión, donde los representantes habían acordada que a las 19 hs se les haría entrega de mercadería, los manifestantes decidieron no retirarse del lugar por no estar conformes con la negociación. Comenzaron entonces los forcejos con el portón de la entra principal, cuando el portón se fue abajo los manifestantes ingresaron al playón y fueron reprimidos por la policía. Finalmente se retiraron.

En otro punto del Gran San Juan, Rawson, frente a un supermercado de la cadena Disco (VEA), al rededor de las 15,30 hs un grupo de manifestantes comenzó a atacar con piedras el frente del local. Simultáneamente en un supermercado de la misma cadena fue atacado por mujeres y niños en la zona de trinidad también en reclamo de mercadería. En otro supermercado ubicado en la calle 25 de Mayo y Jujuy (también VEA) se reunieron manifestantes y protestaron pidiendo mercadería, pero no atacaron el lugar. En el departamento Rawson se reunieron, más o

menos a la misma hora, en una panadería, una fiambrería y frente al supermercado Átomo, todos ubicados en la misma zona, pedían mercadería, solo hubo incidentes en el supermercado donde fueron frustrados algunos intentos de saqueos por la policía.

Horas más tarde se volvió a intentar el ingreso al Hiper Libertad, nuevamente fueron reprimidos por la policía.

El día concluyó con ocho lugares donde se intentó saquear, hubieron diez heridos (cinco manifestantes y cinco policías) y 37 detenidos. Los hechos con mayor grado de violencia se produjeron en el gran San Juan, en algunos departamentos como Caucete se reforzó la custodia policial en comercios y el patrullaje en las calles.

En horas de la tarde el gobierno de la provincia comenzó con la entrega de mercadería. Contaba con unos 10.000 a los que se sumaron otros 10.000 que aportaron comercios como Hiper Libertad, TÍA, Café América, y VEA, el reparto se hizo en las villas.¹⁷

También existe un nivel importante de participación y reclamo a nivel nacional después de la crisis del 2001. Dado que el porcentaje del presupuesto destinado a salud, sobre el gasto total de la administración central, fue bajando desde el 2001, la CTA organiza una marcha para el día 27 de septiembre de 2006 a partir del mediodía hacia el Congreso de la Nación, bajo el lema: “Más presupuesto, más salud”.

ATE y CTA afirman el 19 de septiembre de 2005 lo siguiente:

Mientras la mitad del gasto en salud en este país se realiza a través del aporte del sector privado desde las obras sociales y prepagas, y desde el consumo directo de las familias. El resto del gasto público recae en los presupuestos en las provincias, pues los programas de salud del ministerio nacional apenas representan el 15% del total de los gastos que hace el país.

El monto que se prevé para el año próximo es prácticamente el mismo que el del año en curso. Este mantenimiento implica una caída en términos en términos reales comparando con el crecimiento poblacional. Es así que los programas de salud representan apenas un escaso 6% de los recursos que se destinan a las políticas sociales.

Desde la población el desempleo y el trabajo en negro han provocado desde hace años el abandono al sistema de la prestación por obras sociales, para volcarse masivamente al hospital público. 7 de cada 10 personas del sector de menor ingreso se atiende en hospitales. El consumo de estos sectores es significativamente alto (en proporción) en los productos medicinales.

Para mediados de 2006 y según datos del INDEC la canasta básica total (alimentos, transporte, salud y educación) ascendía a \$ 900. En el sector de menor ingreso la incidencia del rubro alimentos, bebidas y medicamentos tiene una alta incidencia. Siendo alimentos quien se lleva el 60% del ingreso. El comportamiento descendente del presupuesto en salud tiene como corolario

¹⁷ Figueroa, Rosa María. “La protesta social en San Juan”. 19 y 20 de diciembre de 2001. Tesis de Grado en Sociología. FACSO. UNSJ. 2004

la saturación de la demanda en los hospitales, corroborada por la falta de nombramiento, de garantías salariales para el recurso humano, la falta de obras de infraestructura sanitaria. Paralelamente la falta de financiamiento para la atención del enorme volumen de la atención de pacientes sin cobertura formal pervive con el financiamiento de la arancelación de servicios y prestaciones. Un hospital del sector público no debe ni puede convertirse en una empresa. La atención de clientes en lugar de usuarios y la prestación discriminada en razón de su capacidad de pago.

Se estima que una de cada tres familias tiene dificultades para acceder a los servicios de salud. Ya que aun poseyendo síntomas, no acude a los centros por dificultades para acceder a boletos de transportes, por no poder perder un día para pedir un turno, o hacerse atender, ya que la mayoría dependen del pago de su jornal. Paralelamente el gasto en medicamentos en este sector es muy alto. Su alto costo hace que se abandone el tratamiento, que aunado a otros factores como deficiencias alimentarias agudizan el cuadro de enfermedad.

El 40 % de las familias tiene que comprar la medicación. El plan Remediar, creado para la emergencia pos devaluación, no cubre el gran parte de lo normalmente indicado, y a esto se suma que este año se han entregado 20.000 botiquines menos de lo pautado como meta.

Es notable la falta de infraestructura, insumos y recursos humanos en el primer nivel, como reiterado el pedido del personal y la emergencia sanitarias en cuanto a la falta de nombramiento de enfermeros, lo que representa una sobredemanda para los hospitales, ya que los centros solo pueden resolver la emergencia, en la mayoría de los casos, y no las consultas básicas o la prevención como era su objetivo.

Es por eso que, las siguientes organizaciones sociales y sindicales, nucleadas en la CTA marcharán el día 27 de septiembre a partir del mediodía hacia el Congreso de la Nación. Bajo el lema Más presupuesto, más salud nos encontraremos reclamando un aumento sustancial para el presupuesto público, y la participación de los usuarios y trabajadores en lo que hace a la distribución de los recursos orientados a las necesidades de la comunidad.

Asociación Trabajadores del Estado - ATE / Asociación Sindical de Profesionales de la Salud de la Provincia de Buenos Aires - CICOP / Asociación de Agentes de Propaganda Medica - AAPM / Asociación de Profesionales de la Salud de Salta -APSADES / Instituto de Estudio y Formación – IEF CTA/ Movimiento Barrial Bonaerense - MBB / Movimiento Barrial OCTUBRES / Movimiento Territorial de Liberación - MTL / Movimiento Territorial Independiente "Germán Abdala" - MTI / Organización Barrial Tupac Amarú - Jujuy / Movimiento de Unidad Popular - MUP / Federación Nacional de Trabajadores Jubilados y Pensionados - FETRAJUB / Asociación Sindical de Empleados, Técnicos y Profesionales de Ecología y Saneamiento Ambiental / Departamento Nacional de Discapacidad /Movimiento Unidad Clasista – MUC/Movimiento Barrial desde Abajo/ Asociación de Profesionales, Hospital Provincial de Neuquén

3. LA HERRAMIENTA PRESUPUESTO: EL HÁBITO PRESUPUESTARIO

QUÉ ES UN PRESUPUESTO

Un presupuesto, en términos generales, es un plan de acción dirigido a cumplir una meta prevista, expresada en valores y términos financieros que, deben cumplirse en determinado tiempo y bajo ciertas condiciones previstas. Específicamente el presupuesto público es el que involucra a los planes, políticas, programas, proyectos, estrategias y objetivos del Estado. Es el medio más efectivo de control del gasto público y en él se contemplan las diferentes alternativas de asignación de recursos para gastos e inversiones.

La principal función de los presupuestos se relaciona con el control financiero, jugando un rol preventivo tanto como correctivo a la hora de llevarlo a cabo. Durante el proceso se trata de descubrir mediante la comparación entre lo presupuestado y lo gastado, los logros obtenidos, y permitiendo remendar las diferencias y reparar los errores.

El presupuesto desarrollado a partir de premisas eminentemente políticas del partido gobernante tiene como propósito, la autorización de gastos acorde con su filosofía ajustada, o mejor dicho adecuadas a las partidas que tradicionalmente se agrupan en torno de un objeto o finalidad.

Esta práctica de presupuestar es el fiel reflejo de los programas de gobierno y expresan en forma numérica, hacia dónde se dirigen las acciones a emprender. La misma debe estar ajustada a ciertos principios tales como de la anualidad, unidad especificidad y el de la publicidad que deben quedar plasmados en las Leyes que lo aprueben.

Estas finalidades son: 1 – Administración Central; 2 – Seguridad; 3 – Salud; 4 – Bienestar Social; 5 – Cultura y Educación; 6 – Ciencia y técnica; 7 – Desarrollo de la Economía; 8 – Deuda Pública y 9 – Gastos a Clasificar

Por otra parte, desde el punto de vista de los fondos disponibles para afrontar las erogaciones que demanden el cumplimiento de los Fines, no son en el tiempo constantes en lo referente a su cantidad baste citar por ejemplo investigaciones al respecto: *"En el período el ingreso total creció en la Provincia, pasando de casi los treinta y seis millones de pesos en 1992 (\$35.706.000) a más cincuenta y cuatro millones en el 2000 (\$54.291.000); presentándose el pico de crecimiento en el año 98 donde sobrepasó los 64 millones de pesos", aunque cuando hablamos de la distribución ésta es de neto corte regresivo. Los datos de concentración nos muestran que el 80% de la población en el año 2000 participaba con solo un 49,6% de los ingresos, mientras el otro cincuenta por ciento quedaba en manos del 20% de la población.*¹⁸

Las finanzas públicas constituyen una actividad mediante la cual el Estado obtiene y dispone de los recursos necesarios para la realización de sus fines. Esta actividad es de naturaleza política, económica, jurídica y administrativa.

Una parte la comprende el recaudar fondos denominados impuestos y aplicarlos a los fines enunciados satisfaciendo necesidades, a lo que habría que agregar *de la manera más eficiente*, lo que se denomina ejercicio de la actividad pública. Dicho de otro modo, esta actividad puede esquematizarse como una bomba aspirante e impelente que extrae recursos financieros del sistema expeliéndolos en servicios para el cumplimiento de sus fines.

¹⁸ Toledo, Nora Elena y Otros. Diferimientos. ¿Instrumento del desarrollo capitalista o enclave colonialista?. Editorial FACSO. UNSJ. 2003

De este modo, la acción puede ser descompuesta en dos grandes formas; la recaudación y la aplicación. En la primera de ellas, tenemos al impuesto que es en términos generales, un instrumento mediante el cual el Estado cubre el costo de los servicios públicos. Esta herramienta tiene dos componentes a abordar desde el punto de vista de la administración, uno el referido a la recaudación, donde la misión es obtener el máximo ingreso, y el otro referido a la distribución, que debe realizarse de la manera más equitativa posible.

Con convicción en 1939, el especialista en derecho financiero Griziotti expresaba: *“Como el estado promueve ordinariamente el bienestar y la salud física de los ciudadanos, pero en la hora suprema alinea sus soldados contra el fuego enemigo, así también el estado puede sacrificar la economía para la solución de los grandes problemas políticos, mirando más bien al futuro que al presente de la vida económica nacional”*.

Si se tiene en cuenta que desde la organización de los estados modernos, la recaudación impositiva cumple un papel fundamental en su sostenimiento y desarrollo, no existe un modelo único ni mucho menos estático. Por el contrario es la dinámica de las nuevas coyunturas económicas la que impone criterios y pautas en su funcionamiento.

En un sentido de continuidad, es la política la que señala los objetivos que las finanzas deben realizar, por ese motivo la actividad financiera resulta ser subordinada a la actividad política. La experiencia muestra que los objetivos políticos suelen estar en pugna con los principios económicos, en cuyo caso habrá que decidir – mediante una decisión igualmente política - cuál objetivo ha de prevalecer si el político o el económico.

Hoy, a comienzos del siglo XXI, debemos enfrentar el desafío de replantear los modelos financieros en marcos más amplios, que exceden las fronteras nacionales, y responder a mayores demandas sociales que han de prevalecer ante los intereses de sectores partidarios o multinacionales.

PRESUPUESTO PROVINCIAL

Preparación del presupuesto provincial

En primer lugar se preparan las normas o Directivas, *“surge la directiva no explícita, es decir no escrita”*¹⁹ sobre el presupuesto, del Gobernador a los Ministros y Secretarios de estado. En esas normas se fijan las pautas sobre los créditos de distintas partidas. *“Existen políticas determinadas de acuerdo a las prioridades que da el gobierno, pero no siempre el presupuesto manifiesta esta prioridad sino que a veces se da espontáneamente, como el caso de la finalización del Centro Cívico. Se consigue la plata y se gasta en consecuencia.”*

Basándose en las directivas anteriores, la Secretaría de Hacienda a través de su Dirección de presupuesto, prepara las directivas técnicas, formularios, etc. *“Las instrucciones técnicas son directivas muy generales que da el gobernador por ejemplo puede decir “no se van a comprar bienes de uso salvo excepciones” o “no se va a nombrar personal para nada.”*”

¹⁹ Entrevista con el Contador Público Nacional Juan Puleri Giordano, Director de Presupuesto de la Provincia de San Juan. (todas las comillas insertas en este apartado pertenecen a la misma entrevista).

Todo este material es remitido a cada Unidad de Organización (Repartición) para que prepare su proyecto de presupuesto el que una vez terminado es elevado a su respectivo Ministerio o Secretaría (por eso se denomina con el término “de abajo hacia arriba”), para su compatibilización. *“Ahí se suele hablar de “techo” de lo máximo que se puede gastar, lo suele hacer la Nación”. “Como es tan importante comenzamos con personal lo 1º que hacemos es mandar un formulario donde se calcula la partida de personal, salario familiar, tickets, esa es la primer cifra que tenemos para fijar todos los “techos” en las otras partidas”, y el segundo dato fundamental que se hace necesario para el cálculo del presupuesto es el recurso en coparticipación que representa entre un 80% y un 85% del recurso total.*

Cada Ministerio o Secretaría envía su proyecto de presupuesto a la Secretaría de Hacienda dónde se estudian a través de la Dirección General de Presupuesto las desviaciones que pudieran existir respecto de las pautas fijadas por las directivas.

El presupuesto tiene gastos inflexibles, como personal y el gasto en salud, que a falta de dato cierto (debido al retraso en los montos definitivos de coparticipación *“la Nación no sabe cuanto va a recaudar”*) se toma como referente el dato del presupuesto anterior.

Es en la Dirección General de Presupuesto dónde se prepara un borrador del anteproyecto para ser tratado en la Secretaría de Hacienda y Ministerio sea en forma conjunta o separada. *“Hacemos un Presupuesto tentativo es decir cerramos el círculo. Ya a esa altura hemos conseguido los datos de la recaudación provincial, recaudación Nacional y la recaudación de los recursos no tributarios que normalmente la hacemos nosotros en función de la historia. Se pueden determinar de distintas formas. Como los recursos no tributarios son tan pocos se los pido a rentas. Los recursos nacionales se los pido a la Nación y las cuentas especiales me las traen completas, estas son algunos fondos destinados a fines determinados por ejemplo el Lote Hogar que es un porcentaje sobre el impuesto a los Ingresos Brutos y de Sellos, como por ejemplo el Fondo Solidario Hospitalario que maneja Salud Pública que se cobra a través de la factura de energía eléctrica. Ahí me traen recursos y gastos, y normalmente me lo tienen que traer equilibrado, no lo puedo utilizar para otra cosa. Sí puedo utilizar los remanentes. O sea lo que no se gastó el año pasado lo saco con un Decreto y lo mando a Rentas Generales. Esos son los fondos especiales con un fin determinado, esas cuentas normalmente las respetamos hasta los remanentes, si no hay un motivo especial no le sacamos los remanentes a nadie, teniendo la autorización de hacerlo para Renta General”. “Se depura todo y se equilibra. En los últimos años tenemos Presupuesto equilibrado tenemos la responsabilidad de mandarlo equilibrado (a la Cámara de Diputados)”.*

Como resultado del tratamiento por Hacienda y Economía, surge el anteproyecto de presupuesto, el que es elevado al Gobernador de la provincia. Del tratamiento en Gabinete de Ministros, surge el proyecto definitivo. A partir de un Informe Técnico o pre - mensaje que realiza la Dirección de Presupuesto, el Gobernador a través de la Secretaría General de la Gobernación, redacta el Mensaje a la Cámara, donde en lenguaje mucho más político que técnico, el Poder Ejecutivo le transmite al poder Legislativo que desea hacer con este presupuesto.

Sanción del presupuesto provincial

La Cámara de Diputados, le da entrada en una de las sesiones y lo pasa a las Comisiones de Hacienda y Presupuesto y a la de Asuntos Legislativos. Estas comisiones tienen amplias libertades para convocar y consultar a funcionarios de gobierno. Finalizada la tarea de ilustración e investigación emiten dictamen sobre el proyecto. Posteriormente se llevan a cabo sesiones de la

Cámara mediante las cuales se trata y sanciona el presupuesto. Por último se gira al Poder Ejecutivo para su promulgación y cumplimiento.

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO²⁰

Otra herramienta de gestión

En el camino de alentar nuevas modalidades de participación ciudadana, en los últimos años se han impulsado en nuestro país²¹, tanto desde el Estado como desde la sociedad, propuestas sobre descentralización del poder público, celebración de referéndums, instancia de iniciativa popular, audiencias públicas y otros procedimientos que podemos definir como de democracia semidirecta o de control del poder del Estado.

Dentro de esta visión de lo que se ha dado en llamar “Democracia Participativa”, aparece también el carácter participativo del presupuesto y reserva a una ley la determinación de los procedimientos de consulta sobre las prioridades de asignación de recursos. La participación de la población en la definición del Presupuesto abre las puertas de la gestión pública a la gente, "ciudadaniza" el espacio público, genera mecanismos de control, reduce las posibilidades de corrupción e importa la creación de un instrumento capaz de redistribuir la riqueza mediante criterios de solidaridad que tienen en cuenta las prioridades reales de los habitantes de un Estado²².

Sin embargo, este concepto no es nuevo. La noción de Presupuesto Participativo surge en la última década del siglo XX en la ciudad brasileña de Porto Alegre, capital del Estado de Río Grande do Sul.

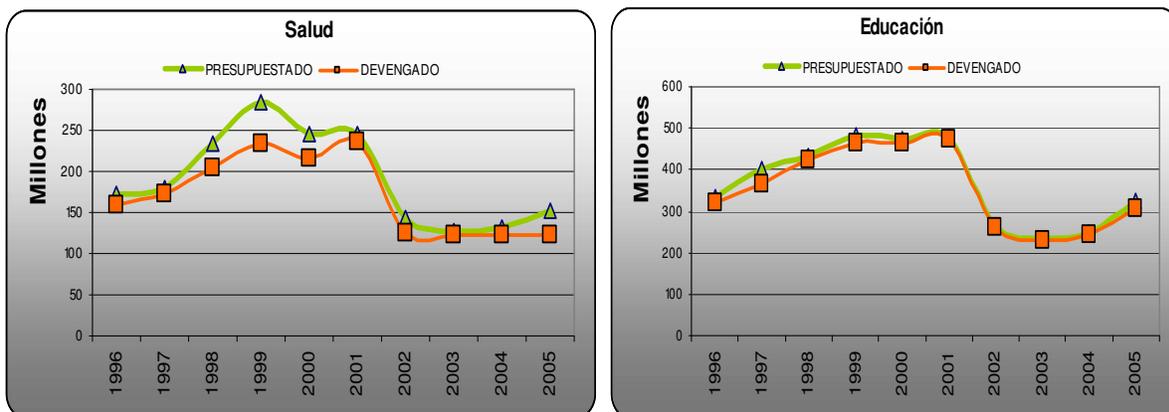
La idea misma de dotar al Presupuesto de carácter participativo, encaja con facilidad en los discursos modernizantes, sean de derecha o de izquierda. Sin embargo, la determinación de lo que será o no objeto de participación popular, cambiará radicalmente según cual sea el objetivo que se persiga. Si se busca hacer más eficiente las relaciones con los contribuyentes-consumidores de bienes públicos, el proceso se verá reducido a un mero mecanismo de Accountability (control de cuentas). Si en cambio, en un ángulo diametralmente opuesto, su finalidad es la de politizar y movilizar a la sociedad, formar una ciudadanía activa protagonista de su propio porvenir y generar mecanismos de solidaridad y redistribución de la riqueza, el Presupuesto Participativo se vuelve un instrumento de democratización del Estado.

²⁰ Muñoz, Raúl Sebastián y Herrera, Raúl. “*El Presupuesto: una encrucijada política a la representación y participación democrática*”. Ponencia presentada en el II Congreso Internacional de Filosofía. San Juan. 2007.

²¹ Se lleva a cabo en la Municipalidad de Rosario desde el año 2004 una experiencia de Presupuesto Participativo.

²² Presentación del Proyecto de Ley sobre Presupuesto Participativo puesto a consideración a la Cámara de Diputados de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por el Partido Socialista.

Totales por finalidad Año 1996 - 2005 (Actualizado según Ipm)

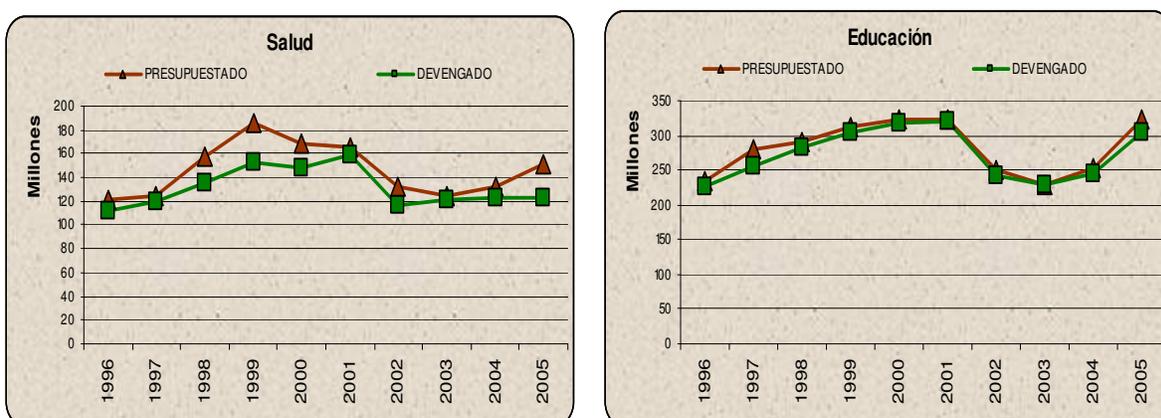


La primera apreciación que debemos hacer es el equilibrio que encontramos en general entre lo presupuestado y lo devengado. En educación particularmente hay que puntualizar que la curva no contiene las partidas especiales, y que más del 90% del presupuesto se aplica a la partida de personal, cuyo cálculo es cuasi exacto, ajustándose cada mes de noviembre.

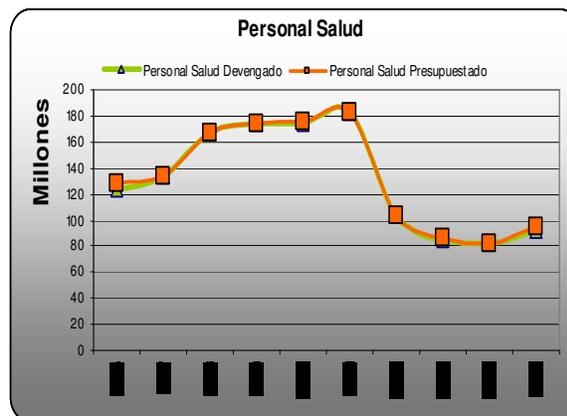
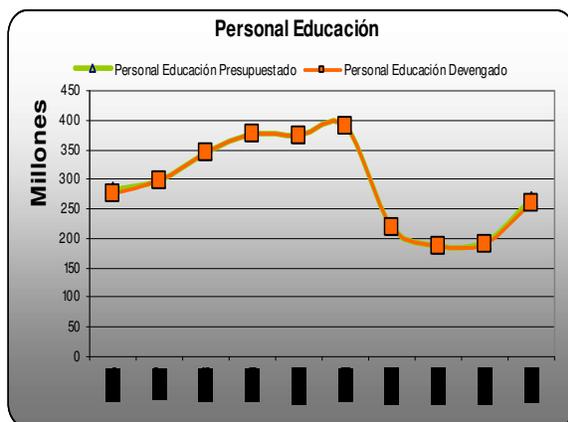
En salud (donde se incluyen las partidas especiales) existe una pequeña variación que tiene que ver con restricciones de gasto y cancelación de contratos por causas coyunturales; suponiéndose el resto del equilibrio a la misma circunstancia que vemos en educación, ya que personal supone más del 85% del presupuesto total.

Las caídas de la curva en 2001 a 2002, serán explicadas de manera más puntual en las gráficas posteriores, así como la diferencia entre los datos actualizados y los históricos.

Totales por finalidad Año 1996 - 2005 (Histórico)



Personal Presupuestado y Devengado. Año 1996 - 2005 (Actualizado según Ipim)



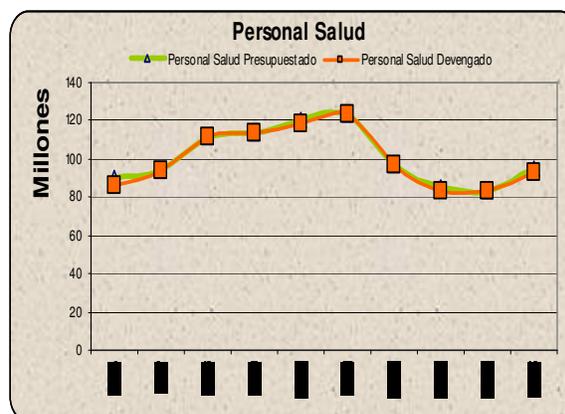
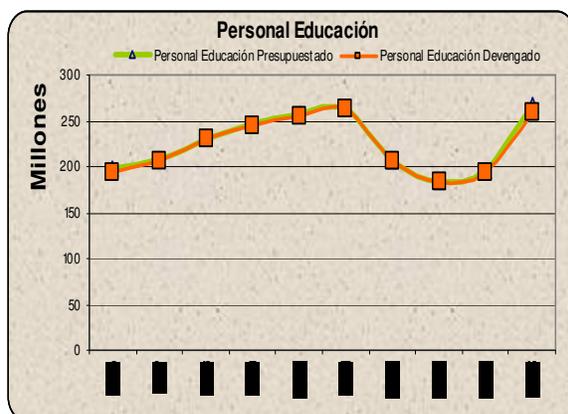
En estos gráficos podemos comprobar como la crisis de 2001 afectó de forma contundente tanto lo presupuestado como lo devengado en la partida de Personal del presupuesto 2002, caída que se suaviza en 2003 y comienza a recuperarse

La diferencia de la curva actualizada a la histórica tiene que ver con otro dato importante, la caída de la inflación. La recuperación es igualmente muy pequeña ya que los sueldos reales no han aumentado, y ni si quiera se ha recuperado el poder adquisitivo de 1996

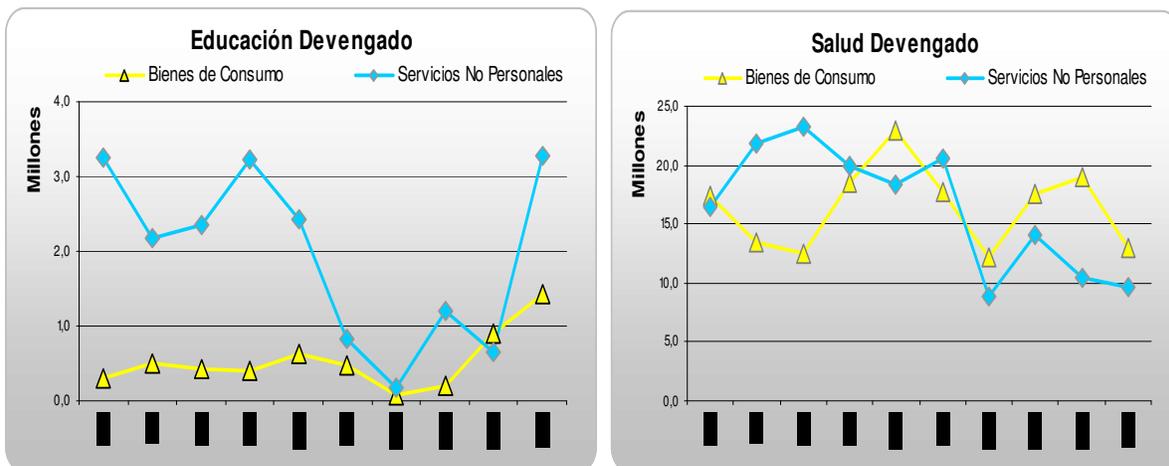
Se produce en 2002 una reducción de las retribuciones tanto en Salud como en Educación, suponiendo en los sueldos de educación un monto mayor, debido a que las reducciones que se producen son del 10% de todos los suplementos y educación cuenta con mayor número que salud.

Hay que recordar que la exactitud del cálculo del gasto se realiza cada mes de noviembre por la Dirección de Presupuesto provincial

Personal Presupuestado y Devengado. Año 1996 - 2005 (Histórico)



Bienes de Consumo y Servicios No Personales. Año 1996 - 2005 (Actualizado según Ipim)

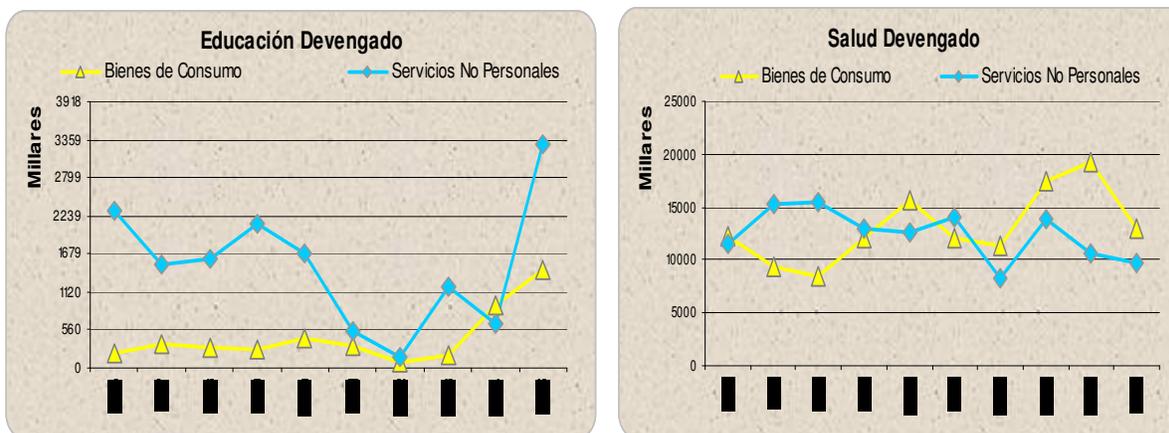


En 1993 se comienzan a terciarizar los Servicios No Personales en la provincia, lo que significa que paulatinamente van a crecer los gastos en Bienes de Consumo. En salud, en los años 1998 y 1999 se renuevan los contratos y se pagan montos más elevados que en los contratos anteriores (Ambulancias - Lavandería - Comidas).

A partir de 1999 y como punto más bajo en 2002, Servicios mantiene una caída constante, que es debida al no pago de contratos, cancelación de otros, deudas de personal (asignadas a Servicios No Personales porque pertenecen a contratos) y en general restricción de gastos por la crisis que tuvo su momento álgido en 2001 - 2002. A esto hay que añadir que en salud en 1999 se produce un cambio de procedimientos.

En educación hay que destacar dos puntos importantes, uno es la falta de las cuentas especiales en la curva, y el otro es que, siendo tan pequeño el gasto en Bienes de Consumo, se mantiene en el tiempo, e incluso la recuperación general le afecta de manera relevante.

Bienes de Consumo y Servicios No Personales. Año 1996 - 2005 (Histórico)



ANEXO I

Tabla 1.1. Datos Actualizados al 2005 Según Ipim por Finalidad. Actualizado según Ipim. Año 1996 - 2005

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
PRESUPUESTADO										
Administración General	433244230,6	506255953,1	527083504,2	556081607,5	579533971	604610306,9	339533050,6	273877669,4	312191009,5	489575540
Seguridad	112401808,5	112416678,2	118318778,2	128240843,2	125579263,7	119351975,7	68615828,05	62015104,98	67224680,66	95424432
Salud	172830599,7	178632976,9	234375925,1	285108718,9	245730817,6	245166858,7	142460317,3	126624979,4	131200777,5	151759992
Bienestar Social	191073017,8	262359849	265033866,2	250731679,8	249370999,4	227684864,6	136763848,5	112806638,9	185290195,3	325660446
Cultura y Educación	334919257,4	402929422,5	434803089,7	481475473,6	472770154,7	480292021,7	267093710,2	233246511,2	249552345,5	322947331
Ciencias Técnicas	2223235,527	3266945,331	4067561,655	2904071,355	2802760	5474576,076	3120463,115	1733593,831	1847492,224	3023465
Desarrollo de la Economía	185279358,7	256218620,1	447584611,1	340927810,8	310824221,7	271723145,3	151118226,6	85912101,62	282363654,5	240585719
Deuda Publica	42215921,19	64430560,88	78115324,45	96653570,5	152535699,8	191775656,9	41407251,42	113765826,2	53054593,39	219059820
Total	1474187429	1786511006	2109382661	2142123776	2139147888	2146079406	1150112696	1009982426	1282724749	1848036745
DEVENGADO										
Administración General	403606949,6	486858288,6	516036434,1	527021618,6	568247889,5	573558641,1	331895214,6	259663971,7	274799721,5	369916132
Seguridad	110492862,7	111828058	116792159	126275166,2	122192135,6	116791396,8	66690247,8	60885038,51	64729412,49	79690465
Salud	158740109	172379361,3	203552447,9	234607891,1	216302455,2	236281244,7	125118790,3	122915124,5	121993167,8	123309366
Bienestar Social	160357430,6	237314683,7	234626918,5	221659568,3	207891907	187172823,4	83922310,71	88488595,55	105067281,3	154779850
Cultura y Educación	320796803,1	366434161,6	423570361,1	466670271,6	463329568,7	473609315,8	260867076,2	231087546	242302269,1	304934356
Ciencias Técnicas	2123723,916	2884480,531	3030498,228	2854914,885	2435524,093	2686048,882	1334585,456	1107802,543	1441469,042	2385849
Desarrollo de la Economía	154002137	207338500,5	252307065,3	210523863,6	278598310,5	230969001	92776602,16	60966000,65	76763103,05	105494373
Deuda Publica	42020514,99	64311059,53	75589837,31	96643193,84	143128368,2	170639370,5	25008276,05	62482556,44	48592865,24	189647353
Total	1352140531	1649348594	1825505721	1886256488	2002126159	1991707842	987613103,2	887596635,8	935689289,4	1330157744

Fuente: Elaboración propia

Tabla 1.1.1 Datos Históricos por Finalidad. Año 1996 - 2005

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
PRESUPUESTADO										
Administración General	303939980	353004532	352612642,6	362089362,2	396401253,2	408350774,8	316884377,3	270101861,7	316204550	489575540
Seguridad	78854837,5	78386430,1	79153865,9	83503292,5	85896220	80609726,9	64038784,8	61160135,3	68088923,9	95424432
Salud	121248305,9	124558042,3	156794727,3	185646913,7	168079886,4	165584469,1	132957451	124879267,3	132887500,1	151759992
Bienestar Social	134046168,6	182939509,5	177304528	163262501,1	170569770,9	153777217,8	127640967,1	111251433	187672293,6	325660446
Cultura y Educación	234960664,7	280956522,8	290878134,6	313510004,2	323374799,7	324386827,3	249277129	230030864	252760600,7	322947331
Ciencias Técnicas	1559698	2277991	2721150,7	1890969,5	1917087,9	3697501,3	2912311,5	1709693,7	1871243,7	3023465
Desarrollo de la Economía	129981660,7	178657324,5	299428821,5	221993196,5	212603776,8	183520452,2	141037831,3	84727676,6	285993733,3	240585719
Deuda Publica	29616334,9	44926444,5	52258230	62935420,3	104334423,1	129524318,7	38645165,9	112197396,5	53736665,4	219059820
Total	1034207650	1245706797	1411152101	1394831660	1463177218	1449451288	1073394018	996058328	1299215511	1848036745

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
DEVENGADO										
Administración General	283148117,2	339478837,2	345222283,1	343167116,4	388681573,1	387378635,2	309756025,8	256084120,8	278332558	369916132
Seguridad	77515627,7	77975994,2	78132575,7	82223353,2	83579424,4	78880324,8	62241651	60045648,4	65561576,5	79690465
Salud	111363203,8	120197491,8	136174184,9	152763588,2	147950885,7	159583169,9	116772696,8	121220558,2	123561516,9	123309366
Bienestar Social	112497826,4	165475898,8	156962638,9	144332361,7	142198070,5	126415588	78324243	87268649,7	106418030,6	154779850
Cultura y Educación	225053138,6	255508935,6	283363571,7	303869681,6	316917438,6	319873361,2	243465844,7	227901663,2	245417317	304934356
Ciencias Técnicas	1489886,2	2011304,2	2027367,5	1858961,5	1665898,6	1814144	1245561,5	1092529,9	1460000,6	2385849
Desarrollo de la Economía	108039307	144573964,8	168790448,4	137081411,2	190561252,5	155995307,2	86587905,8	60125494,4	77749972,7	105494373
Deuda Publica	29479248,8	44843118,1	50568708,9	62928663,6	97899808	115248976,7	23340090,1	61621142,2	49217577,1	189647353
Total	948586355,8	1150065545	1221241779	1228225137	1369454351	1345189507	921734018,7	875359806,8	947718549,5	1330157744

Fuente: elaboración propia

Tabla 1.2. Datos desagregados en Salud y Educación por cuenta de Personal. Actualizado según Ipim. Año 1996 - 2005

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
PRESUPUESTADO										
Educación Total Presupuestado	334919257,4	402929422,5	434803089,7	481475473,6	472770154,7	480292021,7	267093710,2	233246511,2	249552345,5	322947331
Personal Educación Presupuestado	281912399,1	298350007,5	346223933,8	377682109,2	374737827,6	390270368,5	219963899,5	186579870	193192952	266552161
Salud Total Presupuestado	172830599,7	178632976,9	234375925,1	285108718,9	245730817,6	245166858,7	142460317,3	126624979,4	131200777,5	151759992
Personal Salud Presupuestado	128384707,5	134311442,5	166631786,8	174436296,6	175371681,6	182710684,3	103959738,1	85979243,19	82388680,46	95116046
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
DEVENGADO										
Educación Total Devengado	320796803,1	366434161,6	423570361,1	466670271,6	463329568,7	473609315,8	260867076,2	231087546	242302269,1	304934356
Personal Educación Devengado	275102592,3	296894930,8	346119601,7	377422886	374387510,9	390237174	219860773,9	186579834,9	191016746,8	258408507
Salud Total Devengado	158740109	172379361,3	203552447,9	234607891,1	216302455,2	236281244,7	125118790,3	122915124,5	121993167,8	123309366
Personal Salud Devengado	123466272	134163261	166329634,2	174386415,2	173578069	182506263,8	103957857,8	84551111,03	82322190,62	92642179

Fuente: Elaboración propia

Tabla 1.2.1. Datos desagregados en Salud y Educación por cuenta de Personal. Histórico. Año 1996 - 2005

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
PRESUPUESTADO										
Educación Total Presupuestado	234960664,7	280956522,8	290878134,6	313510004,2	323.374.799,7	324.386.827,3	249.277.129,0	230.030.864,0	252.760.600,7	322.947.331,0
Personal Educación Presupuestado	197774010,3	208034896,4	231619724,9	245925547,9	256.320.685,1	263.586.653,3	205.291.129,1	184.007.591,3	195.676.648,6	266.552.161,0
Salud Total Presupuestado	121248305,9	124558042,3	156794727,3	185646913,7	168.079.886,4	165.584.469,1	132.957.451,0	124.879.267,3	132.887.500,1	151.759.992,0
Personal Salud Presupuestado	90067547,72	93653314,34	111474698,4	113583198,1	119.954.235,3	123.401.881,6	97.025.066,7	84.793.892,5	83.447.872,7	95.116.046,0
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
DEVENGADO										
Educación Total Devengado	225053138,6	255508935,6	283363571,7	303869681,6	316.917.438,6	319.873.361,2	243.465.844,7	227.901.663,2	245.417.317,0	304.934.356,0
Personal Educación Devengado	192996629,8	207020293,7	231549927,9	245756756,2	256.081.068,4	263.564.233,9	205.194.882,5	184.007.556,7	193.472.466,0	258.408.507,0
Salud Total Devengado	111363203,8	120197491,8	136174184,9	152763588,2	147.950.885,7	159.583.169,9	116.772.696,8	121.220.558,2	123.561.516,9	123.309.366,0
Personal Salud Devengado	86617047,79	93549989,61	111272561,9	113550718,1	118.727.404,3	123.263.817,0	97.023.311,8	83.385.449,2	83.380.528,1	92.642.179,0

Fuente: Elaboración Propia

Tabla 1.3. Datos desagregados en Salud y Educación por cuenta de Bienes y Servicios. Actualizado según Ipim. Año 1996 - 2005

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
PRESUPUESTADO										
Educación Total Presupuestado	334919257,4	402929422,5	434803089,7	481475473,6	472770154,7	480292021,7	267093710,2	233246511,2	249552345,5	322947331
Bienes de Consumo	527017,1	526761,4	543968,1	565473,4	1138017,4	799258,5	451256	204664,1	1084600,2	2982923
Servicios No Personales	4416387,5	2201669,4	2535105,2	3698067,6	3651495,7	1292460,7	729714,7	1215316,4	898049	4621540
Salud Total Presupuestado	172830599,7	178632976,9	234375925,1	285108718,9	245730817,6	245166858,7	142460317,3	126624979,4	131200777,5	151759992
Bienes de Consumo	20956108,4	15132297,6	13232430,2	20370927,6	23893991,8	21406748,8	15078802,7	19376000,8	21632506	21316592
Servicios No Personales	19851439,7	25495233,3	26933728,4	21025654,2	20740234	22766801,5	9970750,5	14395290,5	12794321,5	12153000
DEVENGADO										
Educación Total Devengado	320796803,1	366434161,6	423570361,1	466670271,6	463329568,7	473609315,8	260867076,2	231087546	242302269,1	304934356
Bienes de Consumo	314609,4	499309,5	441370,9	407913	626134,2	475971,3	76964,9	204294,4	909025,4	1445064
Servicios No Personales	3288390,2	2200633,4	2382574,4	3254873,4	2451772,6	823729,5	179444,6	1214334,3	651579,4	3301168
Salud Total Devengado	158740109	172379361,3	203552447,9	234607891,1	216302455,2	236281244,7	125118790,3	122915124,5	121993167,8	123309366
Bienes de Consumo	17368697,2	13498722,1	12539676	18506468,3	22892947,6	17726340,7	12149065	17600661,6	18967608,3	12933480
Servicios No Personales	16434491	21858156	23235712	19872601	18364171,9	20644518,1	8805080,4	14055534,4	10469864	9662205

Fuente: Elaboración propia

Tabla 1.3.1. Datos desagregados en Salud y Educación por cuenta de Bienes y Servicios. Histórico. Año 1996 - 2005

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
PRESUPUESTADO										
Educación Total Presupuestado	234960665	280956523	290878135	313510004	323374800	324386827	249277129	230030864	252760601	322947331
Bienes de Consumo	369726	367303	363908	368205	778404	539815	421155	201843	1098544	2982923
Servicios No Personales	3098291	1535190	1695955	2407976	2497623	872922	681039	1198562	909594	4621540
Salud Total Presupuestado	121248306	124558042	156794727	185646914	168079886	165584469	132957451	124879267	132887500	151759992
Bienes de Consumo	14701636	10551520	8852340	13264413	16343491	14458011	14072966	19108874	21910614	21316592
Servicios No Personales	13926662	17777436	18018346	13690735	14186321	15376584	9305648	14196830	12958806	12153000
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
DEVENGADO										
Educación Total Devengado	225053139	255508936	283363572	303869682	316917439	319873361	243465845	227901663	245417317	304934356
Bienes de Consumo	220712	348161	295272	265610	428276	321469	71831	201478	920712	1445064
Servicios No Personales	2306951	1534468	1593914	2119392	1677013	556343	167475	1197593	659956	3301168
Salud Total Devengado	111363204	120197492	136174185	152763588	147950886	159583170	116772697	121220558	123561517	123309366
Bienes de Consumo	12184909	9412452	8388895	12050381	15658777	11972282	11338657	17358011	19211457	12933480
Servicios No Personales	11529522	15241358	15544417	12939931	12561094	13943204	8217734	13861758	10604465	9662205

Fuente: Elaboración propia

Tabla 1.4. Totales devengados comparados. Histórico vs. Actualizado según Ipim. Año 1996 - 2005

DEVENGADO Histórico	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2.005
Total Histórico	586930497,3	716398244,9	767831298,6	763210922,3	842357957	818890332,3	719202573,4	762027156,1	862704339,3	1.330.157.744
Educación	139249895,2	159161496,4	178159168	188822596,8	194937440,5	194724387,7	189969403,9	198395282,7	223402385,1	304.934.356
Salud	68905124,1	74873360,5	85616790,2	94926276,5	91005301,3	97146992,6	91114380,4	105526157,9	112477546,1	123309366
Devengado Actualizado	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2.005
Total Actualizado	1352140531	1649348594	1825505721	1886256488	2002126159	1991707842	987613103,2	887596635,8	935689289,4	1330157744
Educación	320796803,1	366434161,6	423570361,1	466670271,6	463329568,7	473609315,8	260867076,2	231087546	242302269,1	304934356
Salud	158740109	172379361,3	203552447,9	234607891,1	216302455,2	236281244,7	125118790,3	122915124,5	121993167,8	123309366

Fuente: Elaboración propia

Universidad Nacional de Córdoba
Jornadas de Finanzas Públicas
Córdoba, Argentina, Septiembre de 2007.

INSTITUCIONES PRESUPUESTARIAS EN ESTADOS UNIDOS Y CANADA. UN
ENFOQUE BREVE

*Miguel Ángel Asensio¹,
UNL, Santa Fe, Argentina.*

I. INTRODUCCIÓN.

1.1. Consideraciones Generales.

Las páginas siguientes constituyen un nuevo avance de un estudio que entre otros aspectos, y como otros preexistentes², procura la consideración de los procesos presupuestarios en un contexto comparado. En tal sentido, contiene una nueva revisión del caso canadiense³ y una mirada acotada de la experiencia de Estados Unidos.

Hemos señalado antes que el moderno debate sobre las instituciones fiscales nos habilita a poner en consideración como parte de los esquemas fiscales nacionales agregados, los modelos presupuestarios que los integran, a fin de evaluar su virtualidad en términos de nociones aceptadas de política fiscal que sean adecuadas o compatibles con las modernas convenciones sobre “governancia”. Agreguemos a ello, que las experiencias recientes indican que el gobierno mismo es imposible sin finanzas sólidas.

Como sabemos, dentro de aquéllas instituciones prevalecen y se destacan dos. Ellas son, siguiendo a Alesina y Perotti, las instituciones *presupuestarias* y las de *endeudamiento*. En buena medida, este dúo fue determinante a la hora de fijar el marco de reglas fiscales establecido en Maastricht⁴.

Entre otras cosas, podemos recordar también, que no solo el aspecto cuantitativo importa a la hora de fijar instituciones fiscales, sino que los aspectos cualitativos y de procedimiento son cruciales. Dentro de los últimos, los procedimientos presupuestarios ocupan un papel clave a la hora de alcanzar una cierta racionalidad fiscal agregada⁵.

¹ Director Proyecto Investigación CAI+D/06 y Director Maestría en Administración Pública, UNL, Santa Fe.

² Véase Curristine y Bas (2007) y Petrei, H. (1998).

³ Véase Asensio, M.A. (1994) y Asensio, M.A. (2007).

⁴ Aludimos al clásico de Alesina y Perotti (1995).

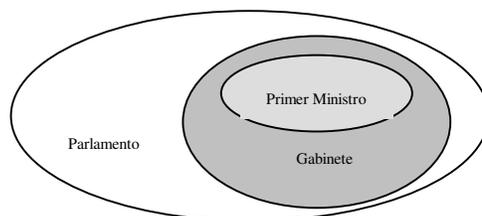
⁵ Hemos hecho una consideración de tales tipologías en Asensio, M.A. (2003) y CEPAL (2004).

En esos grandes esquemas cabe ubicar los modelos nacionales, donde quizás siga teniendo andadura la diferenciación dicotómica entre los basados en el esquema de Westminster y los de tipo “congresional”. O, si se quiere, los fundados en prácticas parlamentarias versus los presidencialistas.

Con esa orientación, examinamos los modelos de Canadá y Estados Unidos, no sólo teniendo en vista el marco general de las instituciones fiscales, sino las peculiaridades del modelo de base británica, en el primer caso, y las del otro norteamericano, en el segundo. Ello sin olvidar, al menos subliminalmente, casos avanzados de presupuesto dentro de una perspectiva comparada.

En ese marco, conviene recordar una diferencia no siempre destacada en estos casos y es que el esquema político de origen británico no es uno de poderes separados, sino de gobierno “fusionado”. Contra la tradición republicana y presidencialista de gobierno “dividido”, ese tipo de esquema parlamentario, sin perjuicio de resaltar funciones diferentes, reivindica su carácter “ligado”⁶.

Modelos “Fusionados” de Gabinete/Parlamento.



Consecuentemente, corresponde preguntarse desde el punto de vista de la política fiscal, los caracteres del proceso presupuestario y sus eventuales virtualidades y defectos de cara a su impacto en el escenario agregado de las políticas económicas nacionales. Esto otorga interés al primero de los casos considerados, como adaptación americana del “modelo de Westminster”, donde tanto el Primer Ministro como el Gabinete, responden y “deben dar cuenta” ante el Parlamento⁷, y aumentan el interés sobre las peculiaridades del segundo, en el cual la autoridad ejecutiva deriva su autoridad directamente de los ciudadanos.

1.2. Algunas coordenadas generales sobre el proceso presupuestario.

Con esas notas, y previo a la consideración particular de los casos respectivos, conviene establece algunas coordenadas generales. Una manera de introducir diversos aspectos comunes a la consideración de los distintos procesos presupuestarios, es recurriendo nuevamente a otra de las dicotomías que nos ofrece la nueva economía institucional (NIE) en torno a las instituciones presupuestarias.

⁶ Véase Watts, R. (1999).

⁷ Véanse en tal sentido Aucoin, P. (2004) y Aucoin, P. (2005).

De acuerdo a ello, las mismas pueden ser “jerárquicas” o “colegiadas”. Las primeras pueden identificarse con un poder financiero “concentrado” y las otras visualizarse como más “democráticas” (o menos autoritarias). Tanto los modelos parlamentarios como presidencialistas, parecen albergar la posibilidad de esta dicotomía. Un Gabinete puede reconocer un poder financiero parejo entre guardianes y gastadores⁸, o este puede reposar fuertemente o en el Ministro de Finanzas o en el Primer Ministro, en sus capacidades de agenda o proceso. Un Presidente puede jugar parecido respecto de sus Secretarios o Ministros.

Un aspecto central refiere a los actores. Ha sido un tema de la descentralización fiscal la alusión a escenarios con un actor dominante o una pluralidad de actores⁹. Sin embargo, dentro de un mismo nivel de gobierno, aunque este sea el mismo gobierno central, podemos concebir distintos escenarios. Sin olvidar que en el ciclo hay una fase ejecutiva y otra parlamentaria, dentro del mismo Ejecutivo podemos visualizar un esquema con actor financiero central unificado o “bifronte”.

Con actor o actores financieros centrales aludimos a las carteras o agencias gubernamentales de ese rango responsables de la elaboración del presupuesto como plan fiscal agregado. Aquí podemos diferenciar un esquema de tipo “hispanico” o “borbónico”, si se quiere, donde el Ministro de Hacienda o Finanzas concentra un rol comprensivo sobre recursos, gastos y endeudamiento. Estamos ante un modelo bifronte, dual o bipolar cuando existe una cartera o agencia que se ocupa de los impuestos y recursos y otra del costado de los gasto presupuestarios.

A su vez, tal como lo ha puntualizado Prince¹⁰, parece conveniente aludir a los *distintos niveles* en el proceso presupuestario. Si diferenciamos niveles, es posible encontrar tanto una *macropresupuestación* como una *micropresupuestación*. La primera alude a las proyecciones y coordinación agregada de las grandes variables fiscales comprendidas en el presupuesto, en donde incluso puede también intervenir más de un actor. En ese orden, se ha apuntado la existencia de un proceso intermedio, que es la *mezzopresupuestación*¹¹.

Todo esto se ubica en un ciclo o esquema secuencial donde obviamente hay un desplazamiento según momentos desde el Ejecutivo al Legislativo. Esto implica una etapa de elaboración de la propuesta que modernamente es usual descansa en el primero, hasta la de aprobación que es misión del segundo, atendiendo a un rol de control o auditoría permanente o sólo posterior.

Sin embargo, es posible ir más allá y pensar en una fase *intraejecutiva* y en otra u otras *extraejecutivas*. Apuntamos a consignar que la dinámica y complejidad de los procesos hacia el interior de la rama ejecutiva pueden ser centrales a la calidad de los resultados finales. Pero lo propio acontece considerando el derrotero parlamentario. Allí cabe diferenciar también un esquema de predominio o un esquema de “dispersión del poder”. En

⁸ Utilizamos aquí la noción creada por Wildavsky, A. (1999).

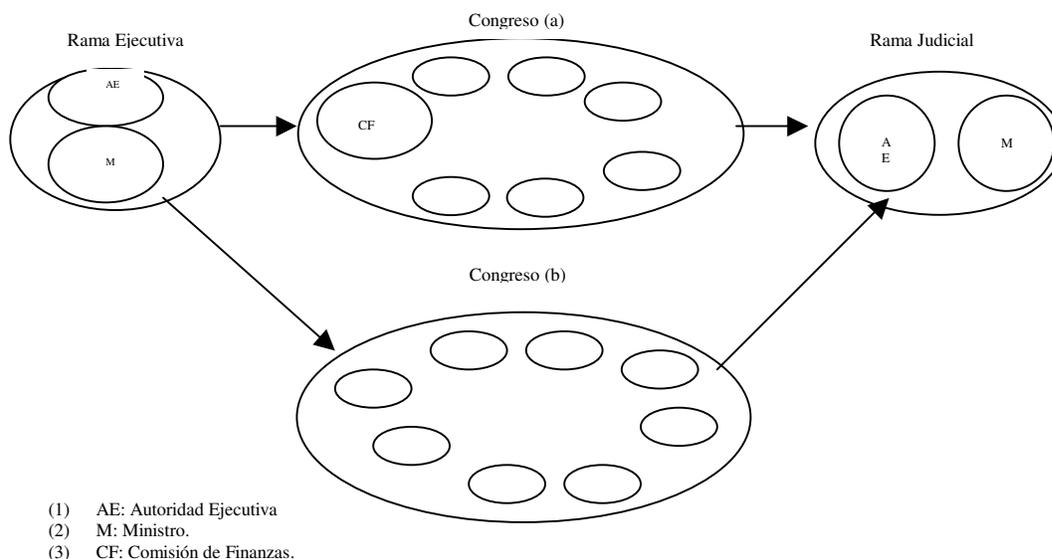
⁹ Véase Poterba, J. (1993).

¹⁰ Consúltese a Prince, Michael (2001).

¹¹ En este aspecto, nos remitimos también a Doern, B.; Maslove, A. & Prince, M. (1988).

otras palabras, hacemos referencia a un modelo basado en comité o comisión dominante, por un lado, y en un esquema de pluralidad de comités o “multicomisional”, por el otro, donde también serán importantes los aspectos cualitativos e instrumentales utilizados o a disposición de los actores¹².

Modelo Presidencialista o “Congresional”



Dentro de ello, cabría agregar los “dilemas de composición” de las estructuras de gasto. Y con ello aludimos a las modificaciones introducidas por tradiciones más intervencionistas o “bienestaristas”, que pueden introducir variaciones basadas en la fuerza de “gastos fiscales” y “mandatos”. Estas cuestiones inciden en los grados de libertad disponibles a la hora de fijar determinados escenarios fiscales. Como originalidad verificable en algunos casos, la aparición del *dividendo fiscal* y las capacidades de decisión en torno al mismo.

II. EL PROCESO PRESUPUESTARIO CANADIENSE.

2.1. Ciclo presupuestario de actores y aspectos “múltiples”.

El desarrollo del ciclo presupuestario completo en Canadá conlleva alrededor de 21 meses, incluyendo tanto la fase de planeación o formulación, como la de aprobación y ejecución¹³. Esto se consigna en el diagrama respectivo del presente documento. En rigor, oportuno es advertir y también asumirse, que al considerar el proceso o “ciclo” presupuestario referimos a una tarea prolongada y continua, donde se yuxtaponen procesos de planeación de un presupuesto con los de ejecución de otro.

¹² El caso de Estados Unidos puede encuadrarse en este modelo de “comisiones múltiples”, aunque la graficación no responde idénticamente a su tipología, como se comprenderá posteriormente..

¹³ Algunos autores se inclinan por enfatizar tres fases, otros cuatro, según se incluya el período de revisión o auditoría y la consideración del mismísimo proceso de formulación.

Procesos y Actores en el Modelo Presupuestario Canadiense

Procesos	MF ¹	TB ²	PM ³	Gabinete	PCO(4)	AGC(5)
Macropresupuestación	X		X			
Presupuesto de Ingresos	X		X			
Presupuesto de Gastos		X				
Prioridades			X	X		
Conciliación					X	
Control/Evaluación						X

(1) Ministro de Finanzas; (2) Treasury Board; (3) Primer Ministro; (4) Consejo Privado; (5) Auditor General del Canadá.

En esa perspectiva, una primera observación es que, si bien el presupuesto bajo la tradición parlamentaria que aludimos se aprueba o rechaza *en bloque*, ello no equivale a que en rigor sea un solo documento. Existe una unidad básica en cuanto a grandes magnitudes fiscales, tanto en lo atinente a recursos como en lo referido a gastos, las que se integran en el “Discurso Presupuestario” o “Declaración Presupuestaria” (*Budget Speech*) que obviamente debe contenerlos, pero en realidad, tanto doctrinal como empíricamente, se diferencian *dos* presupuestos¹⁴.

Estos presupuestos son el “presupuesto de ingresos”, por un lado, y el “presupuesto de gastos”, por el otro. El primero queda comprendido en el *Revenue Budget*, que compone una parte dominante del *Budget Speech*, y el segundo se incorpora en los *Estimates*, que contienen, con distintos niveles de detalle, los programas indicando la aplicación de los fondos públicos para actividades gubernamentales específicas.

Lo anterior se vincula con los actores principales dentro de tales procesos, lo cual se liga al peso de la dimensión o nivel “macropresupuestario”, respecto de las definiciones “micro” y “mezzopresupuestarias”. El presupuesto de ingresos es una consecuencia inmediata de las tareas de “macropresupuestación”, en tanto serán las grandes proyecciones sobre el nivel esperado de actividad económica y sus transformaciones estructurales, así como otros aspectos sociales agregados, los que incidirán sobre ciertas variables macrofiscales. En esa instancia el rol central compete al Ministro de Finanzas, en donde descansa la responsabilidad de otorgar “cohesión agregada” al Proyecto.

Sin embargo, es fácil advertir que, en una observación más profunda, sin desconocer el papel central del Ministro de Finanzas, hay otros actores esenciales a fin de brindar un escenario preciso y ajustado en el “*forecasting*”¹⁵ ínsito y esencial a la “macropresupuestación”. Nos referimos a la Banca Central y a la Autoridad Estadística Central, que pueden ser determinantes tanto en la formulación de hipótesis sobre tipos de interés o relaciones de cambio, como en la adecuada proyección de variables económicas y demográficas relevantes¹⁶.

¹⁴ Como lo indican J.F. Due y J.A. Kay en *The Enciclopedia Británica* (T. 20, p. 152), la tradición británica de presupuesto “fragmentado”, donde además de un documento esencialmente basado en tributación y proyecciones globales y otro referido a gastos, se agrega un tercero referido a la seguridad social se hace visible en este caso.

¹⁵ Planeamiento y proyecciones globales, estimación de tendencias y construcción de escenarios.

¹⁶ En este caso se alude al Banco de Canadá (Royal Bank of Canada) y Estadísticas Canadienses (StatCanada).

En ese escenario, el “presupuesto de ingresos” es básicamente el “plan económico y financiero del gobierno”, conteniendo además las propuestas impositivas específicas que han de financiar un dado nivel global de gastos. Este plan y los impuestos adscriptos al mismo, es en rigor el gran protagonista de un proceso de alto contenido “ritual” y quizás algo teatral, cual es la presentación tanto del *Budget Speech*¹⁷ (como del “Discurso del Trono” o *Trone Speech*)¹⁸.

Del lado del presupuesto de gastos, rico en dimensiones “micro-mezzo-presupuestarias” y también en el marco de un esquema bifronte, es la Junta del Tesoro o *Treasury Board* quien ocupará el papel central. Será el verdadero instrumento dentro del Ejecutivo para construir la propuesta de programas de gasto, en un juego recíproco con los distintos departamentos (Ministerios) y agencias de gasto. Como actor será uno esencial del lado de los aludidos “guardianes”, también llamados “ahorradores”¹⁹, de cara al mayoritario escenario de demandantes de fondos o “gastadores”²⁰.

Canadá: Actores y Fases Clásicas del Ciclo Presupuestario

Procesos	PM/MF/GAB ¹	TB	Parlamento	AGC	EC
Elaboración Global	X				
Elaboración de Detalle		X			
Aprobaciones			X		
Ejecución	X				
Control				X	X

(1) Gabinete. (2) Comité de Selección de Gastos.

Pero en el esquema del “gobierno fusionado” y la “batalla intraejecutiva” aparecerá otro actor colectivo (uno más en un esquema que los reconoce a menudo) y que será el Gabinete. Será éste, y sus “Comités de Gabinete” el que tendrá un peso especial en la “mezzopresupuestación” y fundamentalmente en las decisiones para reasignar prioridades entre grandes y medianos programas y asignar las “reservas presupuestarias” en la dirección de las prioridades esenciales.

Todavía no terminará aquí el juego interno de actores hacia el interior del Ejecutivo. La Oficina del Consejo Privado o Consejo Ejecutivo y la Oficina del Primer Ministro también jugarán para brindar dos tipos de insumos decisionales. El PCO para otorgar coherencia y sostenibilidad técnica al conjunto de la propuesta y la PMO²¹ para otorgar el impulso y los requerimientos políticos que emergen del ápice administrativo y de poder dentro de un gobierno “colegiado”.

¹⁷ Este presupuesto se presenta en la “Noche del Presupuesto” (*Budget Night*), fuera del horario de cierre de los mercados financieros, manteniendo una tradición de secrecía tendiente a evitar conductas privadas “oportunistas”.

¹⁸ Es el pronunciado por el Gobernador General, como representante de la Corona.

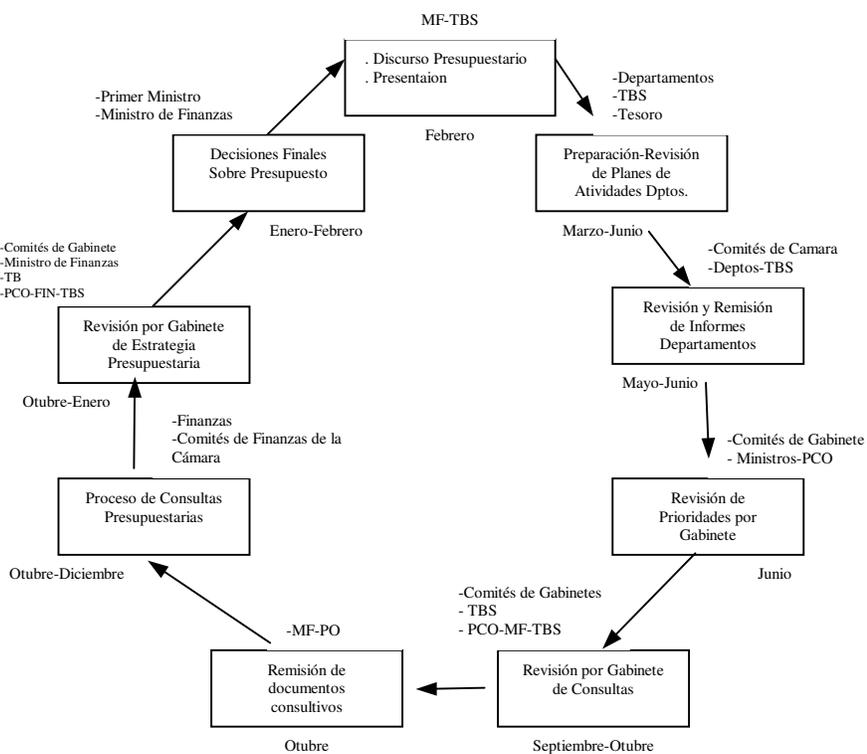
¹⁹ Véase en este sentido a Johnson, D. (2005). Un “defensor” adicional es el PCO (Privy Council Office) tal cual lo ha apuntado Donald Savoie (1990). También Savoie, D. (1999).

²⁰ Una visión donde se enfatiza el rol de la TBO, es la de Strick, J. (1999).

²¹ La Oficina del Primer Ministro reúne a sus asesores directos, que sin perjuicio de su capacidad técnica, reúnen atributos de confianza política.

El presupuesto de gastos implica un proceso donde la toma de decisiones implica diferenciar niveles de “necesidad” o imprescindible. Bajo esa óptica, ha sido tradicional, como en otros escenarios, distinguir entre tres presupuestos. El “A”, reflejando la mera continuidad de actividades; el “B” conteniendo nuevas iniciativas y programas; y el “C”, indicando los programas de menor prioridad o suprimibles. Esto vuelve a remarcar la necesidad de ajustar las capacidades para priorizar y el rango interno de los distintos actores. De tal modo, conservando el papel central para el TBO y su Secretaría, hubieron de diseñarse distintos mecanismos de “gerenciamiento financiero” no siempre exitosos.

Proceso del Presupuesto y Gasto



En esa óptica, el programa PEMS, contempló la vigencia de un Comité de Prioridades y Políticas dentro del Gabinete, que pudiera arbitrar las disputas finales por los fondos excedentes o reservas. Este sistema fue sustituido posteriormente por el EMS que potenció la elaboración de planes de actividades por las agencias y departamentos, monitoreados por el TBO, pasando por la existencia de un EC²², diseñado bajo la idea de “search and destroy” iniciativas poco relevantes²³.

Adicionalmente, todavía cabe mencionar a otro actor de importancia reciente, quien pese a actuar dentro de la esfera del TBO, es algo más que un “actor de reparto”. Nos referimos al *Comptroller General of the Treasury*, cuya oficina debe establecer normas y procedimientos de gestión tendientes a optimizar y eficientizar la misma, controlando luego el cumplimiento de tales estándares²⁴.

La actividad de revisión y control, que es de carácter posterior, ha superado la mera revisión legal y de cuentas, típicas de otros modelos históricos. El Auditor General del Canadá ha debido agregar a sus procedimientos, aquéllos que le permitan mensurar las famosas tres “E”²⁵ en el desarrollo de actividades y en la aplicación de recursos públicos por parte de las autoridades gubernamentales. Dependiente del Parlamento, también debe auscultar el Informe sobre las Cuentas Públicas elaborado por el “Receptor General del Canadá” y elevar sus opiniones al Comité de Cuentas Públicas integrado en el ámbito de aquél. Las recientes implicancias del llamado “escándalo de los patrocinios” (sponshorship scandal) que justificara la creación de la “Comisión Gomery” como Comité Especial de Revisión mostró que todavía restan mejoras en un esquema de elevada *accountability*²⁶.

2.2. Otros aspectos del caso canadiense.

Corresponde poner atención, ahora, en unos pocos puntos que afectan el proceso de aprobación originaria del presupuesto, como su modificación o “recreación” posterior. En efecto, dependiendo de las circunstancias, una vez “creado” un presupuesto, lo cual acontece con la aprobación de los “Estimados”, pueden sucederse cambios en el nivel o en la composición de los gastos representativos de programas.

Conforme lo dispone la BNA (Constitución del Canadá) todos los gastos deben ser necesariamente apropiados por el Parlamento. Cada 30 de Junio, tres meses después de la presentación de los Estimados, la Ley de Apropiaciones del Año Fiscal debe ser votada. Sin embargo, pese a los cuidados que se apliquen, no es sorprendente que algunas veces estas estimaciones iniciales requieran ajustes. Al decir de Kernaghan, desde que todos los gastos requieren apropiación parlamentaria el gobierno (entendido

²² “Expenditure Committee” o Comité de Gastos.

²³ Aludimos a un proceso de búsqueda e identificación y posterior eliminación de programas o partidas descartables. Esto mostró la apreciación “desde el vértice” que todo el proceso resultaba aún insuficiente para acotar ciertas iniciativas de gasto (especialmente durante los años ochenta y parte de los noventa).

²⁴ Estaríamos mucho más cerca del rol de las antiguas unidades de “Organización y Métodos” que de la idea de “Contraloría” conocida en diversas experiencias latinoamericanas.

²⁵ Informe de economía, eficiencia y efectividad.

²⁶ Véase *Policy Options*, N° 5, Vol. 26 (2005).

como Rama Ejecutiva) no puede desplazar unilateralmente fondos de un programa a otro o gastar más de lo que fue asignado por el Parlamento en la Ley Originaria de Apropiaciones.

A fin de resolver tales circunstancias imprevistas, el Ejecutivo presenta los *Estimados Suplementarios* ante la Cámara de los Comunes varias veces en el año fiscal. Los “Estimados Suplementarios” son piezas de legislación que requieren fondos adicionales más allá de los originalmente aprobados o un desplazamiento de fondos entre programas. Aludiendo a la etapa previa a la de fines de los años 90’ indicaban que “en los años recientes, los gobiernos habían presentado típicamente Estimados Suplementarios desde tres a cinco veces cada año”²⁷.

Existe otra circunstancia en la cual el Ejecutivo puede actuar ante alternativas imprevistas y son las “Garantías del Gobernador General” que pueden ser emitidas en momentos en que el Parlamento no se encuentra en sesiones, previa notificación del Presidente del TBO. En tal caso, el Gobernador General, como Soberano Sustituto, emite un “Warrant” autorizando el gasto de tales fondos, lo cual debe ser publicado en el *Canada Gazette* (Boletín Oficial). Además, estos “warrants” deben ser aprobados por el Parlamento cuando reinicie sus sesiones, debiendo formar parte de nuevos “Estimados” que los incluyan. Se acepta que este mecanismo es una “violación limitada” del principio por el cual todos los gastos requieren previa apropiación del Parlamento, pero se los interpreta como una “válvula de seguridad”²⁸.

Sin embargo, hay otro punto contemporáneo que ha suscitado importante atención bajo este proceso. Tal como lo ha apuntado Michael Prince, Canadá ha atravesado una era de “post-déficit”. Después de largos años de sufrir continuados desbalances presupuestarios y por ende a construir una elevadísima deuda pública, el país comenzó a lograr superávits importantes. En tal caso ha surgido la pregunta sobre ¿quién posee tal *dividendo fiscal*?²⁹ Si al finalizar el año financiero se hace visible un excedente importante, el mismo debe ser destinado a la amortización de la deuda preexistente. Ese mecanismo fue utilizado sostenidamente en la entrada del nuevo siglo, habiendo permitido una reducción más importante de los pasivos que originaban la partida más significativa de los gastos contenidos en los “Estimados”.

Empero, visto de otro modo, si tales dividendos y su procedimiento de aplicación se repiten, el Parlamento aparece desplazado de la decisión de apropiarlos. En tal óptica, ha surgido un considerable debate en torno al destino de tales dividendos, apareciendo tres opciones: la comentada reducción de deuda, el fortalecimiento de antiguos programas debilitados por años de restricciones y la reducción de la carga fiscal de los contribuyentes³⁰. Tal discusión es crucial³¹, porque la aplicación sin apropiación, independientemente de lo virtuoso del destino asignado, es otra manera de eludir la

²⁷ Véase Kernaghan, K. and Siegel, D. (1999), p. 646.

²⁸ Ibidem, ibidem.

²⁹ Véase Inwood, G. (2001).

³⁰ Véase nuevamente Johnson, D. (2005).

³¹ Fundamentalmente en términos de las preguntas “what and where”, para hacer gastos o ¿qué y donde?.

intervención parlamentaria. En el uso de ese mecanismo en años recientes, curiosamente, ha estado buena parte del éxito en la voluminosa reducción de la gigantesca deuda pública canadiense³².

Anteriormente, hemos aludido al “dilema de composición” en la estructura de los gastos públicos. Esto ha tenido dos implicancias en el mediano y largo plazo. Primero, el crecimiento sostenido de los “gastos estatutarios” dentro del presupuesto federal y también en las provincias. Esta es una tendencia que afectó el perfil fiscal de la mayoría de los países avanzados en el período bienestarista. A ello se agregaron los incrementados “gastos impositivos” que pueden ser leídos tanto como un componente negativo pero durable de los “presupuestos de ingresos” de los gobiernos canadienses durante años o como un integrante “virtual” de los “Estimados” de gasto³³.

III. LA INSTITUCIÓN PRESUPUESTARIA EN ESTADOS UNIDOS.

3.1. Raíces históricas hasta década de 1970.

Considerar algunos aspectos del presupuesto y la presupuestación en la economía más grande del mundo puede parecer un acto de audacia, sobre todo cuando ya hay antecedentes relevantes. Sin embargo, aquí apuntaremos hacia algunos tópicos restringidos donde será subyacente la preocupación por vincular los resultados fiscales con el proceso de políticas públicas implícito, como quedó de manifiesto en el examen del caso anterior. Con ello, entre otros aspectos, la importancia de actores y procesos.

El modelo estadounidense es el caso emblemático de tipo “presidencialista”. Con raíces coloniales, pese a la fortaleza de dirigentes como Hamilton, reconoció durante mucho tiempo una tradición de “predominio del Congreso”. Fue recién en los años veinte del Siglo pasado cuando se produjo un extenso movimiento que finalmente condujo a un posicionamiento importante del Ejecutivo. En las décadas posteriores, salvando el período bélico de la Segunda Guerra, la puja entre el Ejecutivo y el Legislativo fue una característica visible. Intelectuales como Wilson, Waldo y Goodnow dejaron su sello en la calificación de estos movimientos.

Dentro de esta tradición, donde ha de insistirse el Congreso jugó originalmente un rol determinante, el esquema “pluricomisional” ha tenido un papel preponderante, considerando que de allí dimana el estudio de las propuestas de gastos por distintos comités dentro de cada Cámara. Tan fuerte sería esta lógica, que los responsables de agencias y servicios concurrían con sus demandas ante los Comités del Congreso para que se concedan los créditos respectivos.

Tal temperamento hacía visible que tanto como un “colectivo de gastos” de agregación compleja –dada la metodología consignada- existía en rigor un proceso

³² Se alude a los años liderados por el Partido Liberal, el Primer Ministro Jean Chretien y su Ministro de Finanzas Paul Martín, luego fugaz Primer Ministro.

³³ Doern, Maslove y Prince (1988), al compararlos con los restantes gastos, entendidos como gastos “directos”, los han calificado como “gastos indirectos” (p. 202).

donde había un “presupuesto del Congreso”, pero no había un “presupuesto del Presidente”. Ello llevaría, largos debates mediante, entre fines del siglo XIX y las primeras dos décadas del Siglo XX, a avanzar en el movimiento donde el titular del Poder Ejecutivo fuera capaz de concentrar las demandas de las agencias de la administración, a fin de remitirlas al Congreso.

Curiosamente, al hacerlo, sus propugnadores utilizarían como referencia válida el modelo británico defendiendo la importancia de la separación de poderes, cuando en rigor este es uno de fusión de los mismos y donde la desaprobación de un presupuesto equivale a un voto de desconfianza hacia el Primer Ministro, o, como mínimo, hacia el Ministro de Finanzas, que conlleva dimisiones.

La resultante de este proceso fue la creación en 1921 de una Oficina del Presupuesto (BOB o *Bureau of the Budget*) que pudiera receptor los reclamos de fondos, la que como medio de transacción no funcionaría físicamente en la Casa Blanca, aunque sostendría las reuniones respectivas en un espacio cercano al Presidente. Este último, que desde antiguo concentraba los mecanismos de financiamiento a través de la Secretaría del Tesoro, comenzaba a extender su brazo sobre los gastos³⁴.

La BB expresaba esa circunstancia. Las agencias, de todos modos, no dejarían de ser consultadas por los Comités del Congreso para explicar en detalle sus necesidades. De tal modo subsistiría una instancia adicional neutra para “el lobby de los burócratas” que se podía emparentar con el denominado “patronazgo congresional”. Para equilibrar las cosas, se establecía la GAO (*General Accounting Office*) que reportaría directamente al Congreso y debería auditar las nuevas facultades del Presidente.

Luego sobrevendrían años de crisis económica, por una parte, y de guerra por la otra, que introducirían factores nuevos en el escenario. Por una parte la aparición de las prestaciones de bienestar y por otro la existencia de un gasto militar sin precedentes, serían los que en distintos momentos y con distintas intensidades, transformarían la estructura de largo plazo del presupuesto, generando una dicotomía de gasto civil y de defensa, lo cual finalmente no impediría lo que Musgrave denominó “traslado del gasto desde las compras hacia las transferencias”³⁵.

En el medio, se producirían cambios, que a diferencia de los anteriores, inficionados de una lógica de poder, podríamos tipificar como “racionalizadores”, incorporados a una nueva legislación. Ella sería la ley de Contabilidad y Auditoría de 1950 que rescataría la importancia del control interno en cabeza de los titulares de las unidades burocráticas o agencias ejecutivas, así como uniformando procedimientos contables de acuerdo a los requerimientos del control externo, mientras que poco después se

³⁴ La aparición de la BOB, que aplicaría criterios como generar límites a las demandas de gastos y fijar estimaciones globales (más que abogar exclusivamente por las propuestas de gastos del Presidente) la colocaría en un esquema “cúspide-base” (“top-down”) en contraste con el del tipo “base-cúspide” (“bottom-up”) de naturaleza incrementalista, derivado del mecanismo de toma de decisiones de tipo congresional.

³⁵ Esta apreciación, que resultaba plenamente aplicable a fines de la década de 1980, sería nuevamente desafiada por ulteriores oleadas de gasto militar.

introducirían nuevas lógicas metodológicas como el “presupuesto por resultados” (1956).

3.2. Años 1970-74 y evoluciones posteriores.

La década de 1970 se iniciaría con la potenciación de la antigua BOB, la que ahora sería Oficina de Gestión y presupuesto u OMB (*Office of Management and Budget*). Poco después, el viejo pleito Ejecutivo-Congreso llegará a un punto culminante con la Ley de Presupuesto del Congreso de 1974 (*Congressional Budget and Impoundment Control Act –CBA-*)³⁶, que al introducir transformaciones en la relación interpoderes, creaba tres nuevas instituciones parlamentarias. Las mismas, que se unirían a necesarios cambios procedimentales, eran los Comités de Presupuesto, que se sobrepondrían sobre el esquema de los Comités y Subcomités de Apropiaciones, tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes, por un lado, y la Oficina de Presupuesto del Congreso (CBO o *Congressional Budget Office*), por la otra³⁷.

Fase Intraejecutiva del Sistema Presupuestario en E.U.A.

Procesos	OMB ¹	ST ²	P ³	CAE (4)	Agencias	IG(5)
Macropresupuestación	X	X	X	X		
Presupuesto de Ingresos	X	X				
Presupuesto de Gastos	X				X	
Prioridades			X			
Conciliación	X					
Control/Evaluación						X

(1) Oficina de Gestión y Presupuesto; (2) Secretario del Tesoro; (3) Presidente; (4) Consejo de Asesores Económicos del Presidente; (5) Inspector General.

Estas innovaciones, que tienen ya más de tres décadas, parecen remotas si se considera que los crecientes problemas fiscales derivados de la dificultad de equilibrar los presupuestos y controlar las raíces de tales desequilibrios, dominarían en adelante el panorama. En una nación donde el gasto de defensa –activo y de mantenimiento– adquiriría dimensiones casi únicas, ya operaba desde tiempos de crisis un progresivo crecimiento de los denominados “mandatos”, facultamientos, derechos de percepción o derechos “sancionados” de carácter obligatorio, que se diferenciarían progresivamente de los gastos optativos, facultativos o discrecionales. Junto a los “gastos tributarios” y

³⁶ En su declaración, los legisladores establecerían sus objetivos: “El Congreso declara que es esencial: asegurar el efectivo control congresional sobre el proceso presupuestario; proveer para la determinación congresional cada año del nivel apropiado de recursos y gastos federales; proveer un sistema de control de las “inhibiciones” de gasto; establecer prioridades presupuestarias nacionales; y proveer por el suministro de información por la Rama Ejecutiva en una manera que asista al Congreso en el descargo de sus obligaciones” (Public Law 93-344, “Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974”, Section 2, citada por Wildavsky, A., 1986, p. 39).

³⁷ La CBO tendría tres responsabilidades básicas: 1) el monitoreo de la economía y la estimación de su impacto en el presupuesto; 2) mejorar el flujo y calidad de la información presupuestaria, y 3) analizar los costos y efectos de las opciones presupuestarias alternativas (Wildavsky, A., 1986, p. 44). En el equipamiento institucional interno del Congreso debe computarse además al CRS (Servicio de Estudios e Investigaciones del Congreso) compuesto de varias divisiones, entre ellas la de Gobierno y Finanzas.

hasta el crédito federal, entre otros, irían modificando la estructura del gasto público central³⁸.

Estas circunstancias llevarían a interludios donde los marcos institucionales apuntarían al tratamiento de tales evoluciones del gasto y el déficit, incluidas evoluciones tales como la denominada “revolución conservadora americana” que además de descentralizar gastos se ocupó fundamentalmente de transformar los ingresos. Ello ocurriría dado aquél escenario de “instituciones-órgano”, tanto ejecutivas, como congresionales, antes descrito.

Fase Parlamentaria del Sistema Presupuestario en E.U.A.

Procesos	H/SBC ¹	H/SAC ²	CBO ³	CRS (4)	GAO (5)
Macropresupuestación	X	X	X		
Proyección de Ingresos	X		X	X	
Presupuesto de Gastos	X	X	X	X	
Prioridades	X	X			
Conciliación	X	X	X		
Control/Evaluación					X

- (1) Comités de Presupuesto de las Cámaras; (2) Comités de Asignaciones de las Cámaras; (3) Oficina de Presupuesto del Congreso; (4) Servicio de Estudios del Congreso; (5) Oficina General de Contabilidad (Contraloría).

Nuevas “instituciones-norma” serían puestas en vigencia, con escasos resultados, a fin de controlar el déficit, operando anticipatoriamente con relación al moderno debate sobre “reglas fiscales” desatado con motivo de la Unión Europea. Tales *reglas fiscales* comenzarían con el modelo paradigmático de la Ley Gramm-Rudman-Hollings (GRH)³⁹, la cual reconocería dos versiones que establecían un cronograma de reducción del déficit y se extenderían hasta la BEA o Ley de Cumplimiento Presupuestario⁴⁰.

La última norma mencionada jugaba con un factor clave, recién mencionado, que refería a la nueva estructura de las erogaciones gubernamentales, dividida claramente en dos componentes, los gastos discrecionales y los “gastos estatutarios” o mandatos. Para los primeros se estableció un tope y si bien los preestablecidos deben cumplirse su papel debe ser neutral respecto del déficit. En consecuencia, su aumento, si no se resolvía con un aumento de los impuestos, debía provenir de una reducción de los discrecionales. La consecuencia lógica, a mediados de los años noventa, era la ratificación de su peso dominante y el sostenido repliegue de las erogaciones discrecionales, en tanto gastos “decididos” o “discutidos” mediante un mecanismo decisorio, sea ejecutivo o congresional⁴¹.

³⁸ Que es claramente distinta al estadual o local (Véase Asensio, M.A., 2000).

³⁹ En 1985.

⁴⁰ En 1990.

⁴¹ Hay otro gasto no decidido y obligatorio que son los intereses de la consecuentemente creciente deuda pública derivada de los mencionados déficits, que quizás en mayor medida ayudaron a reducir el gasto

En este contexto, el proceso presupuestario, encuadrado bajo reglas y actores reconocerá una mitigación de la fragmentación, por un lado, y una importante participación técnica de un organismo que puede actuar de una manera valiosa en la macropresupuestación, reduciendo el exclusivismo ejecutivo en ese campo, y aumentando la transparencia fiscal. En este aspecto, deben mencionarse asimismo las *audiencias presupuestarias congresionales (hearings)* que ayudan a otorgar mayor difusión, debate y conocimiento público del presupuesto y las decisiones involucradas.

Sin embargo, el objetivo de transparencia no puede ser confundido con el económico. La mayor visibilidad del presupuesto emergente de nuevos mecanismos o de la existencia de instancias como la CBO, así como el mayor equilibrio interpoderes que estas figuras institucionales aportan, no parece tener relación con la mucha mayor potencia del proceso político en sí (reducciones impositivas con aumento de gastos militares en una instancia) como del proceso económico más benigno (comportamiento económico previo a 2002). Se ha apuntado que la existencia de la CBO no fue suficiente para evitar la generación de un déficit promedio siete veces mayor en sus diez primeros años que en los diez precedentes, por un lado, y deberíamos agregar que contempló sustanciales superávits entre fines del siglo pasado y principios del presente, por el otro⁴².

IV. COMENTARIOS FINALES.

De lo expuesto aparecen algunas lecturas complementarias para dos modelos continental-americanos avanzados. Una es que pese a diferencias con el modelo “congresional o presidencialista”, el sistema de Westminster, con relación al proceso presupuestario, tiene analogías básicas con aquél. Ejes centrales como el principio de “legalidad” y la “inexistencia de tributación sin representación” son esenciales al punto.

Pero quizás diversos aspectos, como la intensidad de la relación y actividad de actores “intraejecutivos” sea llamativa en el modelo parlamentario canadiense, tanto como la necesidad de un mecanismo de consultas que posibiliten la aprobación en el recinto, lo cual a su vez, ha significado una debilitación de la original noción de “secrecía” en materia presupuestaria, en particular en el costado impositivo.

En este caso, tanto el papel macroeconómico como macrofiscal e impositivo del Ministro de Finanzas han aparecido complementados en las últimas décadas con el indubitable papel en el costado del gasto de la TBO, que en esa arena es un actor principal y además recargado en sus funciones y ámbito⁴³.

discrecional. En veinte años los gastos mandatorios subieron 1,3% respecto del PBI, mientras los discretos cayeron 2,6 puntos y los intereses aumentaron 1,6 puntos (se duplicaron).

⁴² Véase Petrei, H. (1998), p. 28.

⁴³ La TBO, además de actuar como “macrogerente” tiene la responsabilidad de las negociaciones salariales con el servicio civil y miembros del personal estatal.

El Parlamento, a su vez, debe afrontar una relación de desequilibrio institucional y técnico ante el Ejecutivo con menos contrapesos o recursos como los que resultan estimulados por la separación de poderes en los Estados Unidos. Pese a que en el gobierno “fusionado” el Gabinete es una derivación del mismo Parlamento y que bajo líneas “partisanas” ha de existir una correspondencia natural, tanto esa debilidad intrínseca como la necesidad de superar el citado desbalance -incluidos matices del proceso “macro” y “micropresupuestario”- han sugerido la posibilidad de aplicar formas parecidas aunque no equivalentes en el campo técnico, a las vigentes en el gran vecino del sur⁴⁴.

También en el caso canadiense, cerca del estadounidense, aparece la necesidad de conciliar la valoración de procesos presupuestarios más o menos sofisticados con la evolución del ciclo económico. En ese marco, los especialistas han deslizado la importancia de una fuerza más importante que otras racionalidades para transformar un ciclo deficitario en otro superavitario, y es el propio cambio en las condiciones macroeconómicas globales⁴⁵.

Los Estados Unidos, como enorme laboratorio de experiencias económicas y fiscales, muestran una secuencia notable de experimentación y adaptación en materia presupuestaria, donde junto a normas y reglas de control macrofiscal, innovaron e introdujeron pautas y criterios que apuntaren al mejoramiento de la eficiencia del proceso analizado. Sin embargo, para sorpresa del observador externo, además de períodos sorprendentes por la magnitud de sus desequilibrios, algunos principios tradicionales aparecen con una adhesión no inequívoca. La existencia de rubros diversos que no representan un rango menor como categorías “extrapresupuestarias” implican un apartamiento de la universalidad o integralidad y también de la unidad, lo que probablemente deriven del perfil particular de las opciones de política pública que en diversos momentos han condicionado los presupuestos.

Otro aspecto sustantivo, también indicado para Canadá, es el comportamiento de los gastos tributarios y mandatos. Resulta valioso que los primeros aparezcan como información en la documentación presupuestaria, lo que no inhibe su existencia, de manera homóloga a los derechos de percepción, cuyo crecimiento continuo reduce los grados de libertad de los planificadores fiscales. Como surge del intento plasmado en la BOA, además de un presupuesto civil y otro militar⁴⁶, aparece otra dicotomía básica representada por un presupuesto calificado de “incontrolable”⁴⁷, predeterminado o, mejor aún, determinado desde otros cuerpos institucionales “externos al presupuesto”, que reducen sustancialmente los grados de libertad fiscal en tiempos de restricciones.

⁴⁴ Aludimos a la proyectada *Federal Accountability Act* y la implementación de una Oficina Parlamentaria de Presupuesto, conocida esta última como CBO en Estados Unidos.

⁴⁵ El caso de Canadá ha sido encuadrado en esa lógica. Consúltense nuevamente Johnson, D. (2000).

⁴⁶ El gasto de defensa tiene otra determinación particular, lo cual, por su escala, ratifica el carácter peculiar y excepcional del caso estadounidense.

⁴⁷ Este problema ya era señalado a fines de la década de 1960 (Véase Haveman, Robert, 1972, p. 113). El mismo autor destacaba la importancia de los gastos tributarios, que comparados con los gastos directos según sectores, representaban el 186% de estos últimos (p. 246).

REFERENCIAS:

- Aucoin, Peter and Mark Jarvis (2005): *Modernizing Government Accountability. A Framework for Reform*. Canada School of Public Service.
- Aucoin, Peter, Jennifer Smith and Geoff Dinsdale (2004): *Responsible Government: Clarifying Essentials, Dispelling Myths and Exploring Change*, Canadian Centre for Management Development.
- Alesina, A. y Perotti, A.(1995): “Fiscal Policy and Budget Déficits”, NBER.
- Inwood; Gregory J.(2004): *Understanding Canadian Public Administration. An Introduction to Theory and Practice*, Pearson-Prentice Hall.
- Johnson, David (2006): *Thinking Government. Public Sector Management in Canada*, Second Edition, Peterborough, Ontario.
- Savoie, Donald (1990): *The Politics of Public Spending in Canada*, Toronto University Press, Toronto.
- ---- (1999): *Governing from the Centre*, Toronto U. Press, Toronto.
- Kernaghan, Kenneth and Siegel, David (1999): *Public Administration in Canada*, Fourth Edition, ITP Nelson, Toronto.
- Government of Canada (2006): *Federal Accountability Act*, Ottawa.
- Watts, Ronald (1999): *Comparing Federal Countries in the 1990's*, Queen's University, Kingston, Ontario.
- Due, J.F. & J.A. Kay (1995): “The budgetary process” in *Enciclopedia Britannica*, T.20, p. 150 y sgtes.
- Doern, B.;Maslove, A. and Prince, M. (1988): *Budgeting in Canada. Politics, Economics and Management*, Carleton University Press, Ottawa.
- Prince, Michael (2002): “Budgetary Trilogies: The Phases of Budget Reform in Canada”, in Dunn, Christopher: *The Handbook of Canadian Public Administration*, Oxford University Press.
- Strick, John C. (1999): *The Public Sector in Canada. Programs, Finance and Policy*, Thompson Educational Publishing, Toronto.
- Adie, R. y P. Thomas (1986): *Canadian Public Administration. Competing Perspectives*, Prentice-Hall Canada, 2nd. Edition, Toronto.
- Wildavsky, Aaron (1986): *Budgeting. A Comparative Theory of Budgetary Processes*, Second Revised Edition, Transaction Publishers, New Brunswick (USA) & Oxford (UK).
- Wildavsky, Aaron y Naomí Caiden (1997): *The New Politics of the Budgetary Process*, Longman, New York.
- Petrei, A. Humberto (1998): *Presupuesto y Control. Pautas de reforma para América Latina*, BID, 1997.
- Haveman, Robert (1972): *El sector público*, Amorrortu, Buenos Aires.
- Asensio, M. A. (1994): *El presupuesto en América del Norte: el caso de Canadá*, Jornadas de Finanzas Públicas, UNC, Córdoba.
- ----(2003): “Instituciones fiscales y federalismo fiscal. Lecturas para Argentina”, *Revista Documentos y Aportes para la gestión estatal*, N° 4, UNL, Santa Fe.
- ---- (2007): *El proceso presupuestario en modelos avanzados: el modelo de Westminster y el caso de Canada*, CEPAL-BID-BM, Santiago de Chile, Enero.
- Curristine, T.- Bas, M, OCDE (2007): *Prácticas Presupuestarias en América Latina*, CEPAL-BID-BM, Santiago de Chile, Enero.

40° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Nacional de Córdoba
Córdoba, Argentina, 19-21 de Septiembre, 2007

UNA NOTA SOBRE LA FORMULA FINANCIERA FEDERAL ARGENTINA DE
MEDIADOS DEL SIGLO XIX

Miguel Angel Asensio¹.

1. Introducción.

En lo que sigue nos proponemos esbozar unas breves notas sobre la conformación del esquema financiero federal argentino que tuvo plasmación constitucional en el primer tramo de la segunda mitad del Siglo XIX. En esa orientación, aludiremos como antecedentes tanto al modelo estadounidense de fines del Siglo XVIII como a los argentinos anteriores y contemporáneos a la Constitución de 1853.

El diseño constitucional tuvo “estaciones” en su recorrido hasta la adopción de un formato más estable. El inicial de 1853 fue limitado temporalmente en 1860 y se consolidó en su forma originaria en 1866, tras sendas reformas a la Carta Magna.

Las puntualizaciones siguientes indicarán, consecuentemente, que tanto la particular relación entre la imposición directa e indirecta o la disponibilidad de figuras tributarias, como las ideas de separación, concurrencia, transferencias o participación, en tanto expresiones alternativas de coordinación financiera federativa², aparecerían con notable claridad ya en la instancia fundacional del sistema federal argentino.

2. Materiales para una fórmula financiera.

Dadas ciertas funciones atribuidas a las “esferas de soberanía” creadas en 1853, la del gobierno general y la de los estados o provincias, correspondía encontrar cierto tipo de

¹ Talcahuano 7153 (3000), Santa Fe, correo electrónico fliaasensio@ciudad.com.ar.

² Para una consideración de estas formas alternativas de coordinación financiera, véase Núñez Miñana, H. (1994); González Cano, H. (2001) y Asensio, M.A. (1990, 2000 y 2006).

recursos que financiaran separada o concurrentemente a ambas, para el cumplimiento de aquéllas, sean propias o delegadas.

Cuando en aquél momento fue necesario generar una ecuación rentística aceptable, podía considerarse la existencia de algunos elementos doctrinales y ensayos empíricos.. Como lo anticipamos precedentemente, señalaremos cuatro antecedentes, uno foráneo y los otros domésticos que pueden confrontarse o relacionarse con la fórmula construída entre los años 1853 y 1866³.

El modelo estadounidense de Filadelfia sería una referencia de presencia casi obligada en todos los casos⁴. Tal cual había sido patente en las carencias del sistema confederal de los “Artículos de Confederación” de 1781, como emergería de las páginas de *El Federalista* y se plasmaría en la Constitución de Estados Unidos de 1787, los arreglos financieros eran cruciales para la sobrevivencia de cualquier asociación política o de su expresión gubernativa.

Como se recordará con respecto al caso norteamericano, la “seducción” discursiva de Hamilton había defendido un diseño que asignaba al centro la potestad de utilizar todo tipo de impuestos, pero comenzando con su exclusivo poder sobre los impuestos aduaneros y su abstención de gravar las exportaciones de los estados⁵. Ello ocurría en un contexto de explícita y aceptada impopularidad de los impuestos directos y la conveniencia indubitable de disponer de los indirectos relevantes de la época, a saber los aranceles aduaneros.

Hamilton insistiría en la necesidad de otorgar al gobierno central a crearse un poder tributario general, perfecto e ilimitado, compatible con la dimensión de los amplios . poderes (funciones) que se le otorgaban. Si bien entre los impuestos permitidos “en el despegue” habría una reserva para la Nación de los de tipo externo –por ser los más importantes y accesibles- esto no expresaba un compromiso de largo plazo que le vedaba otros indirectos internos.

En realidad, ello indicaría una separación que no eliminaba una lógica predominante de “conurrencia impositiva”, tal como lo indicaría el antes nombrado: “...los estados individuales conservarían, bajo la Constitución propuesta...la potestad de recaudar sus rentas públicas...por medio de toda clase de impuestos, excepto los derechos sobre importaciones y exportaciones... *Una jurisdicción concurrente* es la única alternativa admisible a una completa subordinación... de la autoridad de los Estados a la de la Unión. Cualquier división de las fuentes de ingresos habría significado sacrificar los grandes intereses de la Unión al poder de los estados individuales. La jurisdicción concurrente...tiene al menos...el mérito de hacer conciliable, un poder constitucional

³ Decimos construída “entre” porque la fórmula original de 1853 debería soportar, para consolidarse, las pruebas de 1860 y 1866.

⁴ Así sería visible en los distintos debates constitucionales y legislativos de la época.

⁵ En lo pertinente, rezaría la Constitución de Estados Unidos de 1787: “Sección 8. El Congreso tendrá Poder para establecer y recaudar Tributos, Derechos, Impuestos y Sisas, para pagar las deudas y proveer para la defensa común y bienestar general de los Estados Unidos...Sección 9. “No se podrán establecer Impuestos de Capitación u otros directos, a menos que lo sean en proporción al Censo o Enumeración...No serán establecidos Impuestos o Derechos *sobre los Artículos exportados desde cualquier Estado*”.

ilimitado de imposición por parte del gobierno, con la facultad apropiada e independiente de los Estados de proveer a sus necesidades propias”.

La ecuación argentina de reparto de 1826, aún dentro de una Constitución unitaria, recogería signos que podrían haber sido típicos dentro de una articulación federativa. En tal sentido, hacía identificables dos principios. El primero implicaba reconocer la existencia de rentas fiscales nacionales y rentas particulares de las provincias⁶. El segundo destacaba el principio de separación entre imposición directa e indirecta.

Tales prescripciones se expresarían en los Artículos 46 y 148. El primero fundaría un firme precedente dado que asignaba al Congreso “establecer derechos de importación y exportación; y por un tiempo que no pase de dos años, imponer, para atender a las urgencias del Estado, contribuciones proporcionalmente iguales en todo el territorio”. El segundo delimitaría mejor los campos nacional y provincial al estipular que las rentas particulares de las provincias “consistirán precisamente en impuestos directos; pues que toda contribución indirecta queda adscripta al tesoro común de la nación”.

Sin embargo, la importancia de este diseño como pauta histórica no terminaría aquí. La enorme fortaleza otorgada al tesoro central por el tipo de gravámenes otorgados hacía previsible una esperable fragilidad en las provincias. De tal modo se hizo explícito el principio de subvención o subsidio en su Artículo 150, los cuales serían reintegrables: “Mientras las rentas...de las provincias, no alcancen a cubrir sus gastos ordinarios, se les suplirá del tesoro nacional lo que falte, llevando a cada provincia una cuenta particular de estos suplementos, que serán reintegrados en proporción que sus rentas mejoren”⁷.

Prescindiendo de considerar lo que parece haber sido un período de “pluralidad de Aduanas” con inmediatez al Acuerdo de San Nicolás, parece conveniente apuntar el que emergería a partir de fines de Agosto de 1852 y que tendría dos grandes instancias. La primera es el Reglamento de Aduanas y Navegación establecido por el Director Provisorio de la Confederación. La segunda involucraría al Estatuto de Hacienda y Crédito Público aprobado por el Congreso Constituyente a fines de 1853.

El Reglamento de Aduanas y Navegación era una consecuencia necesaria del establecimiento de la libre navegación de los ríos que existiría de hecho y de derecho con posterioridad a Caseros y que implicaba la aparición de un “espacio aduanero fluvio-marítimo”, por un lado y la existencia de aduanas “andinas”, por el otro. Los puntos aduaneros como las tarifas a percibir emanarían de tal norma, la que a nuestros fines haría evidencia de su carácter de “divisibles” entre la Nación y las Provincias. En efecto, si bien muy menguadamente en su alcance distributivo, dispondría que el 6% del producido aduanero correspondería a las provincias.

El Estatuto de Hacienda y Crédito Público, por su parte, sería explícito en cuanto a los ingresos dominantes o recursos “de época”, que como insinuáramos, condicionaban y

⁶ Empero, la raíz unitaria imponía que la legislación provincial respectiva fuera aprobada por el Congreso Nacional.

⁷ Véase Leiva, Alberto D. (1982), p. 259 y 269.

siguieron condicionando los esquemas de coordinación financiera. En tal sentido, en un documento que llevaría la impronta de Mariano Fraguero, lucen inequívocamente los impuestos aduaneros pero también se hace expresa la contribución territorial. Además, como expresión de ingresos patrimoniales de tradición regalista, aparecerían los denominados “derechos de minas”⁸.

I. ESQUEMAS DE REPARTO FEDERAL DE RECURSOS

Modelo estadounidense⁹	Constitución de 1826	Sistema de San Nicolás¹⁰	Ley Aduanas Director Urquiza¹¹	Estatuto de Hacienda 1853¹²
Nación derechos de importación	Nación grava importaciones y exportaciones	Nación sostenida por Aduanas Exteriores	Recursos de Aduanas Nacionales	Nación tributos de exportación e importación
Concurrencia en impuestos internos	Otros impuestos indirectos nacionales	Anula derechos de tránsito provinciales	Provincias con un 6%	Idem contribución territorial
Prohibido gravar exportaciones	Provincias tributos directos y subsidios			
Contribución directa como “capitaciones”	Contribuciones nacionales temporarias			

3. Las fórmulas rentísticas de 1853-60-66.

En instancias de dar forma a la fórmula rentística constitucional de 1853 ha de suponerse que excepto el Estatuto citado, que resultaba reglamentario de ella, aquellos eran antecedentes genéricamente conocidos, aunque no siempre en sus detalles. Los hombres determinantes en la adopción de la fórmula argentina, sin ignorar el precedente norteamericano, parecen haber partido tanto de las referencias como de las figuras tributarias nacionales conocidas a fin de cerrar un conflicto que se acercaba al medio siglo¹³. Antes que Alberdi, un actor quizás impropia y frecuentemente omitido como Mariano Fraguero, recién mencionado, además de los dos gravámenes principales citados

⁸ En rigor, el Estatuto es una norma “posconstitucional” y “procede” al texto de 1853, pero es relevante en cuanto a los ingresos que pondera y a la ubicación o nivel en que los coloca, y resulta “precedente”, con la Constitución original, de los experimentos de 1860 y 1866.

⁹ Alexander Hamilton en *El Federalista*.

¹⁰ Suscripto por los Gobernadores el 31 de Mayo de 1852.

¹¹ 28 de Agosto de 1852.

¹² Noviembre de 1853.

¹³ Desde el momento mismo de la pérdida del Alto Perú se perdieron también los recursos de la plata de Potosí, que se agregaban a los de la Aduana de Buenos Aires. Posteriormente, las cajas provinciales, suspendieron la remisión de sus excedentes al Tesoro Central retenido por Buenos Aires, lo que no eliminó su anemia fiscal crónica, sostenida apenas en las aduanas interiores (Véase Cortés Conde, R., 2001, p. 17-24).

agregaba las tierras públicas como recurso patrimonial esencial a considerar. Lo haría en sus *Cuestiones Argentinas*, previamente a aquel *Reglamento de Hacienda y Crédito*¹⁴.

En su Proyecto de Constitución Anexo a la Segunda Versión de sus “Bases”, Alberdi sería muy pobre en cuanto a materias financieras¹⁵, quizás tanto como las escuetas aunque parcialmente sugestivas alusiones de De Angelis¹⁶. Los constituyentes de 1853 serían “hamiltonianos” por sus fines, muy probablemente concededores de Fragueiro, más seguramente del texto de la Constitución frustrada de 1826, pero en todo caso, moderadamente más ricos que Alberdi en su fórmula, quien posteriormente la desarrollaría como exégeta brillante en su monumental “Sistema Económico y Rentístico”¹⁷.

En un esquema donde la erección de un inexistente Tesoro Nacional se nutría de “dos renunciaciones”, la de las provincias interiores a las aduanas de ese tipo y la de Buenos Aires a la Aduana Exterior¹⁸, no dejaría de existir espacio para un sustantivo debate en el Congreso de Santa Fe. Sería el diputado Leiva quien sinceraría la cuestión con motivo de la redacción del Artículo 4 del proyecto, De acuerdo al mismo “*se quitaba a las provincias los derechos de exportación e importación* y demás con que contaban para atender a sus gastos ordinarios, *no quedándoles más recursos que la contribución directa*, la que además, y por otro artículo (entonces el Artículo 64) quedaba como facultad del Congreso el imponerla *en ciertos casos y temporariamente*”¹⁹.

Esa postura no se sostuvo. Previa defensa del constituyente Gorostiaga, la redacción se mantendría pese a los reparos de Leiva, colocando en blanco y negro el esquema fiscal básico. A diferencia del modelo estadounidense, se dotaba al presupuesto nacional de los dos tipos de impuestos aduaneros, los de importación y de exportación y se generaba para

¹⁴ Véase Fragueiro, Mariano (1850), *Cuestiones Argentinas*. Aquí ya aparecería la “contribución territorial” como recurso que luego se incorporaría en el Estatuto de 1853. Las “Cuestiones...” configuran entonces un precedente “preconstitucional” que incide obviamente sobre tal “Estatuto”. A su vez, la “contribución directa” aparecería con Rivadavia a partir de los años 20 en la Provincia de Buenos Aires (Cfr. Burgin, Miron, *Aspectos económicos del federalismo argentino*).

¹⁵ En realidad, corresponde distinguir sus disposiciones “positivas” de las meramente “negativas”. Curiosamente, las primeras eran más escuetas que las segundas. El Art. 68, inciso 3, establecía que el Congreso “Impone y suprime contribuciones, y regla su cobro y distribución”, mientras que el mismo Artículo, en su inciso 5, disponía “Habilita puertos mayores, *crea y suprime aduanas*”. Las negativas eran generales y específicas. Entre las primeras “no podían preferirse los puertos de una provincia a los de otra, en cuanto a regulaciones aduaneras” (Art. 10). Las segundas eran preventivas de acciones provinciales específicas: ninguna provincia podía establecer derechos de tránsito ni aduaneros que priovengan o se dirijan a otra (Art. 9) y los buques que se dirigieren de una provincia a otra no podían ser obligados a entrar, anclar y pagar derechos por causa del tránsito (Art. 11). Concomitantemente, ellas no podían “establecer aduanas provinciales,...ni legislar sobre peajes, caminos y postas, ni establecer derechos de tonelaje” (Art. 105).

¹⁶ En el Proyecto De Angelis, su Sección Quinta, Art. 47, inciso 14. atribuía al Congreso “Decretar anualmente las contribuciones y los impuestos”; en el 20 “Habilitar puertos, establecer aduanas y formar sus aranceles, y en el 17 “Determinar la parte que cada provincia debe tomar en los gastos nacionales”. Esta última parece, guardar un interesante resabio “confederacionista” si se piensa en los mecanismos de aporte hacia los gobiernos centrales previstos en ese tipo de organización (De Angelis, P., 1852).

¹⁷ Huelga remarcar que en rigor el *Sistema Económico y Rentístico*, como otras grandiosas construcciones intelectuales económicas y no económicas de Alberdi, aunque cronológicamente muy cercano, fue posterior al dictado de la Constitución de 1853 y elaborado en defensa de su arquitectura económica y financiera..

¹⁸ Véase en tal sentido Cortés Conde, R. (1998), p. 12-13 y (2005), p. 16-17.

¹⁹ Leiva, M. (1852) en Ibarra, Eduardo A. (1933), p. 136-137.

el mismo una “reserva de acción fiscal” a fin de incursionar también en el campo de la tributación directa, si todo lo anterior fuera insuficiente.

La mitigación a este esquema marcadamente centralista, se alcanzaría a través de un *esquema de subsidios* para las Provincias “cuyos presupuestos no alcancen en sus gastos ordinarios”, lo que sería facultad del Congreso en el citado Artículo 64²⁰. La resultante era un modelo de concentración de recursos en la cúspide del sistema, con poderes de “mecenazgo” respecto de las partes. Contra una idea preliminar al estilo de 1826, conforme a la cual tales subsidios fueran reintegrables –con lo cual dejaban de serlo-, se logró un compromiso para que ello no ocurriera, lo que se reflejó en la pertinente sanción final. Ello no modificaba empero, el dualismo emergente con un gobierno nacional fiscalmente fuerte, de un lado, y gobiernos provinciales débiles y arrinconados en el campo de la odiosa tributación directa, como explícitamente lo admitiría Alberdi en su “Sistema Económico y Rentístico”.

Si bien ya antes del fin de la década el Pacto de San José de Flores había generado un cambio importante²¹, la reacción con formato constitucional pleno hacia esta arquitectura financiera llegaría de la mano del otro gran actor en el esquema de “doble renuncia”, Buenos Aires, con la Convención Reformadora de 1860. En el Informe de la Comisión Revisora de la Constitución Nacional de 1853 se haría notar en cuanto a los aspectos económicos, basándose una vez más en el precedente norteamericano, que, entre otros aspectos “el poder nacional no puede gravar la producción de los estados por medio de derechos de exportación”²².

Y en las sesiones donde estas cuestiones se debatirían, sería un actor influyente como Vélez Sárfield²³, ubicado doctrinariamente en el precedente americano de “federalismo de separación”, pero encarnando realmente los intereses de una Buenos Aires particularista, quien volvería con acritud sobre el tema de los subsidios:

“Un artículo de la Constitución dice: que la Nación suplirá el déficit de los presupuestos provinciales y *este parece un presente griego. ¿Qué tiene que ver el gobierno general con el presupuesto de cada provincia?* Ellas son completamente libres e independientes en su régimen interior y pueden gastar de sus rentas lo que quieran *¿Porqué el Congreso llamaría a sí a los presupuestos de gastos de cada Estado Federal?* Este artículo *es enteramente contrario a los principios de una federación política*, por que Buenos Aires no pediría jamás a la Nación el déficit para sus gastos ordinarios...”²⁴.

En 1860 se avanzaría entonces sobre la fórmula financiera, y al actuar sobre los mencionados Artículos 4 y 64 del texto de 1853, se limitaría el empleo nacional de los derechos de exportación hasta el año 1866, sin por ello restituirlos a las provincias. Pese a

²⁰ Juan Alvarez colocaría correctamente a los subsidios entre los ejes integrativos de la fórmula fiscal fundacional argentina (Alvarez, J., 2001, p. 70).

²¹ El mantenimiento del Banco de la Provincia en su jurisdicción proporcionaba a Buenos Aires la posibilidad de acceso a recursos monetarios con finalidades fiscales lo que confirmaba la asimetría existente en la construcción federativa argentina. Por tanto el Pacto mencionado, de noviembre de 1859, no es neutro respecto de la fórmula fiscal federal alcanzada.

²² Informe de la Comisión Examinadora, Capítulo V, en Sampay, A. E. (1972), p.405.

²³ Actuando entonces junto a hombres como Mitre y Sarmiento en el seno de la Comisión mencionada.

²⁴ Vélez Sárfield (1860), *Debates en la Convención Reformadora de 1860*, en Ravignani, E. (1937), p. 792.

hacerlo de tal manera, no devolviéndolos fiscalmente a las últimas, les permitía a éstas retener ingresos económicos no gravados o gravados de distinta forma con relación a sus sectores productivos.

El contenido económico implícito resultaba trascendente. Paradojalmente, esta disposición, orientada a beneficiar esencialmente a la economía ganadera de Buenos Aires²⁵, favorecía también la de otras provincias exportadoras. En particular, aunque no exclusivamente, a las de las otras litorales²⁶.

II. FÓRMULA FINANCIERA ARGENTINA

Rubros	1853	1859	1860	1866
Derechos de Importación	Nacionales	Nacionales	Nacionales	Nacionales
Derechos de exportación	Nacionales	Nacionales	Nacionales hasta 1866, cesando luego.	Nacionales
Impuestos directos	Provinciales	Provinciales	Provinciales	Provinciales
Subvenciones Nacionales.	A Provincias con Déficit.	Presupuesto de Buenos Aires por 5 años.	Idem 1853 + Presupuesto Bs. As.	Idem a 1853.
Otros Recursos		Banco en Bs.As.	Banco en Bs.As.	Banco en Bs.As.
Tierras Públicas	Nación/Provincias		Nación/Provincias	Nación/Provincias

Al arribar a 1866 se cuestionaría la fórmula “federalista de 1860, generando una nueva reforma que implicaba volver al modelo original. Entonces se cerraría el “diseño arquitectónico básico”, en lo tocante a la “fórmula financiera”, lo que conllevó el rechazo a la renuncia nacional a los derechos de exportación que hubiera debido producirse ese año²⁷. La defensa de las finanzas nacionales ante una situación bélica, sería ahora el argumento que permitiría neutralizar lo que antes había sido un logro de Buenos Aires, aunque si se hiciera abstracción de ésta última, y tal como lo apuntáramos, también lo hubiera sido de

²⁵ Cuando su presupuesto dejare de estar sostenido por la Nación.

²⁶ Incluso en términos fiscales crudos, tales ingresos económicos acrecentados, podían representar la fuente de otras formas directas e indirectas de tributación local distintas a los derechos de exportación, aunque probablemente de menor producido y más difícil recaudación.

²⁷ En su polémica con Ugarte, y contra la apelación por este de McCulloch, Facundo Zuviría acudiría a Courcelle-Seneuil para defender a los impuestos de exportación como “impuestos viejos” y por tanto conocidos. También volverían al debate los subsidios a las provincias como integrantes de la fórmula de 1853, ya criticados por Vélez Sarfield en 1860 (Sesión de la Cámara de Diputados de la Nación, 21 de Mayo de 1866, en *Asambleas Constituyentes Argentinas*, obra citada, p. 587).

las exportadoras menores²⁸. Con ello se consolidaba la centralización financiera en una fase globalmente centralizante²⁹. El diagrama precedente refleja las alternativas comentadas³⁰.

4. Comentarios finales.

Las anteriores no son sino brevísimas notas en clave histórica de uno de los procesos más apasionantes de nuestra organización. A saber, el alcance de una fórmula financiera o “pacto fiscal” como se lo llamaría³¹, tendiente a posibilitar la existencia de más de un orden de gobierno, aspecto típico del sistema federal. Si bien para interpretarlo hemos tenido en vista principios de federalismo fiscal, como lo señalaría un reputado especialista apuntando su matiz diferencial, este es un estudio sobre *finanzas federales*³².

Quedan reflejados varios aspectos, como la importancia de la “conjunción” o la “separación”, entre otros, como esquemas de coordinación fiscal. Lo propio si consideramos, pensando en algunos de los precedentes analizados, que “conurrencia de fuentes” puede conciliarse con “separación de haciendas”³³.

De igual modo emerge también la relevancia histórica de los subsidios en contextos donde todos los gravámenes principales quedaban “de un solo lado”. Como pudo apreciarse, la solución de 1826 hacía a las subvenciones nacionales reintegrables. En 1853 no lo serían, en tanto formarían parte de la “compensación” hacia las provincias, utilizada también como arma para convencer a los “díscolos” como Leiva³⁴.

También el carácter condicionante de las instituciones fiscales y figuras tributarias disponibles –como puertos húmedos o secos, aduanas o catastros- ante el problema de implementar soluciones factibles. Ello permitiría divisar esquemas de “división de recurso único o relevante”, como el que surgiría de la participación sobre las rentas aduaneras emergente del citado Reglamento de 1852³⁵.

²⁸ Reitérase que tal beneficio refería esencialmente a los ingresos económicos, en el sentido expresado antes. Véase en este punto, lo apuntado por Perez Guilhou, D. (2000), p. 33-34 y Cortés Conde, R., p. 38.

²⁹ Las redacciones pertinentes en la CN de 1860, serían: “1) Artículo 4: El Gobierno federal provee a los gastos de la Nación con los Fondos del Tesoro Nacional, formado del producto de los derechos de importación; y exportación hasta mil ochocientos sesenta y seis, con arreglo a lo estatuido en el inciso 1º del artículo 67.”; “2) Artículo 67 (primariamente 64): Legislar sobre las Aduanas exteriores y establecer los derechos de importación, los cuales así como las evaluaciones sobre las que recaigan serán uniformes en toda la Nación bien entendido que ésta, así como las demás contribuciones nacionales podrán ser satisfechas en la moneda que fuese corriente en las provincias respectivas, por su justo equivalente. Establecer igualmente los derechos de exportación, hasta 1866, en cuya fecha cesarán como impuesto nacional, no pudiendo serlo provincial”.

³⁰ Conforme a lo consignado previamente, otorgamos espacio en el mismo al Acuerdo de San José de Flores.

³¹ Véase Cortés Conde, R. (1994 y 1998).

³² Aludimos a Richard M. Bird (1986).

³³ Esto es claro en el discurso de Hamilton para los futuros Estados Unidos.

³⁴ Es precisamente, parte importante de los argumentos del convencional Seguí, para apoyar a Gorostiaga ante Leiva en la fórmula centralista de 1853 (Ibarra, E., op. cit., p. 142).

³⁵ Aludimos a la mencionada participación a provincias prevista en la norma dictada por el Director Provisorio de la Confederación, General Justo José de Urquiza, siete meses después de Caseros.

La primacía que tal “química fiscal” otorgaba, al dar viabilidad a lo que se conoció como “gobierno general”, generó un desequilibrio que perduraría. La fórmula financiera, al crear un nivel bien dotado en la cima, reservando recursos menores y más odiosos en los brazos y la base, sería una de concentración y subsidios o “concentración y mecenazgo”, en ambos casos, más centralista que el centralismo atenuado de raíz hamiltoniana propio del modelo estadounidense, donde se plasmó constitucionalmente, la prohibición para gravar las exportaciones de los estados y se legitimó la concurrencia en la imposición interna.

REFERENCIAS

1. Núñez Miñana, Horacio (1994): *Finanzas Públicas*, Macchi-ASAP, Buenos Aires.
2. González Cano, Hugo (2001): “La coordinación financiera y alternativas para Argentina”, Boletín de la D.G.I., Buenos Aires.
3. Hamilton-Madison-Jay (1987): *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, México.
4. Fragueiro, Mariano (1850): *Cuestiones Argentinas*, Solar-Hachette. Introducción de Gregorio Weimberg.
5. Burgin, Miron (1973): *Aspectos económicos del federalismo argentino*, Solar-Hachette, Buenos Aires.
6. Alberdi, Juan B. (1983): *Bases (con Proyecto de Constitución)*. Plus Ultra, Buenos Aires.
7. Alberdi, Juan B. (1956): *Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina*, Centro de Estudios de la Libertad, Buenos Aires.
8. Allende, Andrés (1973): *Notas sobre la supresión de los derechos de tránsito y nacionalización de las aduanas en las Provincias de la Confederación*, en Primer Congreso de Historia Argentina y Regional, Tucumán, 14 al 16 de Agosto de 1971, Academia Nacional de la Historia, Buenos Aires.
9. Cortés Conde, Roberto (1994): *La economía argentina en el largo plazo*, UNSA-Sudamericana, Buenos Aires.
10. -----(1998): *Progreso y declinación de la economía argentina*, FCE, Buenos Aires.
11. -----(2005): *La economía política de la Argentina en el Siglo XX*, Edhasa, Buenos Aires.
12. Ruiz Moreno, Isidoro (1976): *La Reforma constitucional de 1866. El federalismo financiero*, Macchi, Buenos Aires.
13. Heras, Carlos (1976): *Notas sobre los porteños y la libre navegación después de Caseros*, en “Humanidades, T. XXV (2da. Parte).
14. Leiva, Alberto David (1982): *Documentos Institucionales de la Argentina*, Eudeba, Buenos Aires.
15. Sampay, Arturo E. (1972): *Las Constituciones de la Argentina (1810-1972)*, Eudeba, Buenos Aires.
16. Alvarez, Juan (2003): *El factor económico en las guerras civiles y la cuestión de Buenos Aires*, Edhasa, Buenos Aires.

17. Ravnani, Emilio (1937): *Asambleas Constituyentes Argentinas*, Buenos Aires.
18. Ibarra, Eduardo A. (1933): *Congreso constituyente de 1852. Constitución de 1853.*, Prologo del Dr. Alejandro Ruzo. Ed. Enrique Frigerio e Hijo, Buenos Aires.
19. De Angelis, Pedro (1852): *República representativa federal*, Ciudad Argentina, Buenos Aires. Prólogo de Eduardo González Arzac.
20. Pérez Guilhou, Dardo (1993): *Reformas a la Constitución Argentina*, Academia Nacional de la Historia.
21. Bird, Richard M. (1986): *Federal Finance in Comparative Perspective*, Canadian Tax Foundation, Toronto.
22. Asensio, Miguel Angel (1990): *Coparticipación de Impuestos y Coordinación Fiscal Intergubernamental en la Argentina*, CECYT, Buenos Aires.
23. -----(2000): *Federalismo fiscal. Fundamentos, análisis comparado y el caso argentino*, Ciudad Argentina, Buenos Aires.
24. -----(2003): “Instituciones Fiscales y Federalismo Fiscal. Lecturas para Argentina”, en *Revista Documentos y Aportes para la Administración Pública y la Gestión Estatal*, N° 4, FCE-UNL, Santa Fe.
25. -----(2006): *La descentralización fiscal en el Cono Sur y la experiencia internacional*, Editorial Buyatti, Buenos Aires.

**40° JORNADAS INTERNACIONALES DE FINANZAS PÚBLICAS.
FACULTAD: CIENCIAS ECONÓMICAS.
UNIVERSIDAD: NACIONAL DE CÓRDOBA**

TÍTULO DE LA PONENCIA: LA IMPOSICIÓN SOBRE LA RENTA DE LAS EMPRESAS PECUARIAS. UN ENFOQUE DESDE LA GANANCIA MINIMA PRESUNTA.

PALABRAS CLAVE: RENTAS – EMPRESAS – PECUARIAS – DISTRIBUCIÓN – EQUIDAD

CLASIFICACIÓN JEL: H 2.21; O 1.13; Q 0.01; R 1.11

AUTORES: PROF. DORA AYALA ROJAS Y PROF. JUAN CARLOS BAEZ

DIRECCIÓN PAGO LARGO 1091 3400 CORRIENTES ARGENTINA

TELÉFONOS 00 54 3783 464713 / FAX 432296 / 15500713 / 15518793

CORREOS: doravalarojas@hotmail.com juando@gigared.com

INSTITUCIÓN: FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

UNIVERSIDAD DE LA CUENCA DEL PLATA

DIRECCIÓN: LAVALLE 50 3400 CORRIENTES ARGENTINA

TELÉFONOS: 00 54 3783 436235 / 36 / FAX 436299

CORREO: informaciones@ucp.edu.ar www.ucp.edu.ar

Ponencia:

Este trabajo tiene como objetivo principal el de abordar la problemática de la imposición sobre la renta de la explotación agraria¹, vinculada específicamente a la obtención de la riqueza sobre la determinación presunta de sus activos², valuados al cierre de un ejercicio económico.-

La peculiaridad de este análisis radica primariamente en que no existe una definición única de empresa en el sentido tributario que permita aplicar la disposición legal de manera unívoca, vacío que se intenta cubrir con trabajos doctrinarios y jurisprudenciales, algunos citados como material de apoyo

¹ Utilizando la expresión en sentido amplio en el criterio de Carrozza, comprensiva de un grupo de actividades típicas, unidas a otras accesorias, agrarias per relationem o conexas, de manera sistémica.-

² Nos enrolamos en la posición que ubica al impuesto sobre la ganancia mínima presunta entre aquellos que nacen de la imposición sobre la renta.

de este análisis; a lo que se agrega la errática política tributaria que caracteriza a los países subdesarrollados, como es la Argentina.-

Es indudable que hay que considerar las particulares características de la explotación agraria, que tanto desde el punto de vista contable como fiscal, presenta problemas de valuación y de amortización. La duración del ciclo de producción también crea una nota diferencial dado que el tiempo necesario para preparar el producto terminado excede normalmente la duración de un ejercicio fiscal, lo que unido a la degradación de la tierra como consecuencia del agotamiento del factor suelo, crea situaciones que a nuestro criterio impulsan el análisis y la discusión sobre su esencia.-

La metodología a utilizar es la de recopilar los antecedentes legislativos, doctrinarios y jurisprudenciales, analizarlos e intentar sistémicamente, arribar a un diagnóstico sobre la imposición a la renta de las empresas agrarias, partiendo del gravamen a La Ganancia Mínima Presunta; movidos por la preocupación constante de algunos representantes del sector, que se quejan permanentemente por lo que consideran una mala aplicación del poder tributario que desconoce la esencia productiva de la actividad; y en el entendimiento que nuestro país, productor primario por excelencia, debe adoptar políticas adecuadas que liberen al empresario agrario de gravámenes agobiantes y que posibiliten al mismo tiempo, la construcción de una red tributaria efectiva pero también estimulante, consustanciada con la especial naturaleza de la actividad agraria.-

Iniciaremos el trabajo analizando los enfoques que desde los aspectos económicos, jurídicos y técnicos han pretendido encuadrar el concepto de empresa en nuestro país³ y su aplicación a la actividad agraria. Seguidamente, caracterizando la imposición a la renta a través del Impuesto a La Ganancia Mínima Presunta y finalmente, valorando su dinámica de aplicación a la explotación agraria.-

³ Cabe señalar que si bien el concepto de empresa es de antigua data, cobra relevancia jurídica después que la ciencia económica señala su importancia como dinamizadora de la economía durante el siglo XX.-

Tradicionalmente se ha considerado a la empresa como sujeto pasivo de tributos aunque sin desarrollar al mismo tiempo una definición uniforme sobre ella. La doctrina y la jurisprudencia han suplido el vacío resaltando su carácter económico, jurídico y técnico, habida cuenta de la inexistencia de un cuerpo único de legislación tributaria que defina los conceptos básicos de la tributación.-

Desde el punto de vista económico, autores españoles, como Broseta Pont⁴, sostienen que la empresa es un conjunto de factores de la producción organizados coherentemente para la obtención de un fin económico. La definición comprende cualquier combinación de factores de la producción tanto originarios como derivados (trabajo, recursos naturales, capital, tecnología) que cuente con una organización cuyo objetivo sea procurar un fin económico. Este criterio es amplio pudiendo comprender todo tipo de entes.-

Sabemos que la organización de la producción se puede realizar de dos maneras diferentes: en un caso el empresario puede contratar con un tercero la elaboración de las distintas partes del producto, con otro el ensamble necesario para obtener el producto terminado y finalmente con otro la comercialización del mismo⁵. En otro caso puede afrontar la producción realizando parte o toda la tarea con personal y dirección propios⁶.-

También pueden integrarse a la empresa factores que no son propiedades de la misma, como bienes alquilados y capitales prestados, de lo que surge que estamos frente a una forma de organizar la producción que puede

⁴ Este autor sostiene que tomándose el concepto de empresa de la realidad económica, no puede ser distinto el concepto jurídico de aquel que le dio esencia; esto es, el económico, señalando como extravío del conceptualismo el criterio italiano (ver Casella, Aldo, *Empresa, actividad y explotación agraria*, Ponencia, Primeras Jornadas Regionales de Derecho Agrario Laboral, 2 y 3 -10-1.997, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas de la UNNE).-

⁵ La vinculación del propietario con terceros es muy frecuente en la actividad agraria, dando lugar a múltiples relaciones contractuales, de arrendamiento, aparcería, mediería, capitalización, pastaje, canje; y otras.-

⁶ Es lo que en materia tributaria específicamente se tipifica como: explotación agropecuaria directa por el propietario (conforme la Ley de Ganancia Mínima Presunta al definir los Establecimientos Estables, objeto de imposición).-

funcionar mediante múltiples figuras contractuales; a las que actualmente se incorporan nuevas modalidades jurídicas de agrupación⁷ .-

Desde el punto de vista jurídico⁸ existen criterios que consideran a la empresa como actividad, como universalidad, como unidad de control de actividades productivas y como patrimonio afectado a un fin.

En nuestra legislación tributaria, todavía la empresa se estaría considerando una universalidad, soslayándose el carácter particular de su actividad, lo que es más notable tratándose éstas de naturaleza agraria. En principio, es la voluntad del empresario la que da cohesión a una masa de bienes (conjunto organizado de bienes y servicios como acepción muy similar a la de fondo de comercio) y no el quehacer organizado hacia la producción o intercambio de bienes y servicios (en el derecho italiano, Art. 2.082 CC. y doctrina de autores del derecho comercial como Ferrara y Ascarelli; en nuestro derecho Etcheverry y autores de derecho agrario como Basanelli y Carroza). Esta última opinión aparece hasta ahora como criterio difuso de imposición, con las consecuencias negativas que ello produce y que intentaremos señalar en el desarrollo del trabajo.

Ambos enfoques, económico y jurídico, orientados hacia la actividad agraria nos permiten deducir:

- 1) Que la empresa agraria es una unidad de producción económica, constituida por el empresario y sus colaboradores, así como por la tierra y demás elementos organizados mediante los cuales se ejercita a nombre de aquél, una actividad agraria en sentido amplio.

⁷ Figuras novedosas, tales como el Pool de Siembra. Morales Lambert, Alicia, Introducción al derecho agrario ambiental, Editora Córdoba, Córdoba 1.996: señala que la globalización, la ampliación de las fuentes y la interdisciplina han modificado el sistema del derecho agrario argentino. Los nuevos perfiles productivos requieren de una renovada metodología y acercamiento al problema agrario por medio de modelos de mercado, protección del ambiente natural y resguardo de la salud de los consumidores.-

⁸ Siguiendo a Cabanellas de las Cuevas, Guillermo, Introducción al Derecho Societario, parte general, editorial Heliasta, 1.993

- 2) Que dicha organización ofrece matices de singular interés en lo referente al encuadre tributario, pues numerosas leyes reguladoras de impuestos nacionales y provinciales recurren a la denominación de empresa para tipificar situaciones de tributación⁹.

Si bien el artículo 5° de la Ley 11.683 t.o. 1.998 señala genéricamente a los sujetos pasivos tributarios, no categoriza como tal a la empresa, posibilitando que en cada gravamen en particular se preceptúen disposiciones específicas respecto de ella; y esto hace que al existir muchas veces matices distintos, las soluciones para un caso no sean adecuadas para otro.

Así por ejemplo: a) La Ley N° 24.977 Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes¹⁰ ha tipificado a la explotación agraria en su artículo 24 como “*la destinada a obtener productos naturales, ya sean vegetales de cultivo o de crecimiento espontáneo y animales de cualquier especie, mediante nacimiento, cría, engorde y desarrollo de los mismos y sus correspondientes producciones*”.-

b) Por su parte la AFIP a través de la Dirección General Impositiva ha definido a la empresa como: “*Organización industrial, comercial, financiera, de servicios, profesional, agropecuaria, o de cualquier índole que, generada por el ejercicio habitual de una actividad económica basada en la producción, extracción o cambio de bienes o en la prestación de servicios, utiliza como elemento fundamental para el cumplimiento de dicho fin la inversión de capital y/o el aporte de mano de obra, asumiendo en la obtención del beneficio el riesgo propio de la actividad que desarrolla*”(D. A. T. J. Dictamen 07/80).-

⁹ En coincidencia con el nuevo rol de la empresa y el empresario, que han desplazado al acto objetivo de comercio y al comerciante como ejes centrales de las relaciones económicas.-

¹⁰ Mal llamada del Monotributo. En nuestra ponencia sobre el análisis de la Ley N° 24.977 presentada en la Primera Reunión de Comunicaciones en Derecho, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas UNNE, Diciembre 1.998, señalamos que “induce a confusión la denominación del sujeto pasivo como Monotributista, denominación que no fue utilizada por la Ley sino por la doctrina, la práctica profesional y la Reglamentación del P. E. (Decretos, Resoluciones de la AFIP), apartándose de la terminología científica que en nuestro derecho define al destinatario legal tributario como contribuyente (para el caso, pequeño contribuyente).-

c) Y también la Resolución General N° 3.699 D.G.I. define el alcance para la actividad agraria estableciendo que: *“Es la que tiene por finalidad el cultivo y obtención de productos de la tierra e incluye actividades tales como la selvicultura, crianza y explotación de animales de granja, fruticultura, horticultura, avicultura y apicultura, entre otras”*.-

En consecuencia, los elementos que tipifican a la explotación agraria son: a) individualidad desarrollada por medio de una organización b) ejercicio habitual de una actividad económica compleja (agraria) c) componentes de inversión de capital y/o mano de obra y d) consecución de un fin económico sujeto a riesgo propio de la actividad que desarrolla.

Esta tipificación es señalada por la jurisprudencia en el caso relevante de Fara, Luís en el que el Tribunal Fiscal de la Nación (Sala A – 1.986) señaló *“que en la explotación agrícola – ganadera de marras existe empresa cuando la persona física emprende actividad económica organizada, mediante la utilización de elementos materiales y humanos, con el objeto que el ente autónomo así creado, revista un fin de producción o de cambio de bienes o servicios”* .

Este concepto adquiere distintas significaciones en el ámbito tributario cuando se lo vincula a cada uno de los impuestos en particular: en virtud del alcance específico de este trabajo, su determinación en el Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta se refiere a *“las empresas o explotaciones unipersonales ubicadas en el país, pertenecientes a personas domiciliadas en el mismo” artículo 2° inciso c Ley N° 25.063*. La normativa es muy amplia pues incluye a las empresas que desarrollen actividades de extracción, producción o comercialización de bienes con fines de especulación o lucro, como aquellas de prestación de servicios con igual finalidad, sean éstos científicos, técnicos o profesionales.

En lo que respecta a establecimientos estables domiciliados o ubicados en el país perteneciente a personas físicas o ideales, sucesiones indivisas, patrimonios de afectación o empresas unipersonales

domiciliados en el exterior, también se consideran como sujetos pasivos de este impuesto.

Por último, también forman parte de la base imponible a considerar para La Ganancia Mínima Presunta según el texto legal señalado, las empresas unipersonales ubicadas en el exterior pertenecientes a sujetos del país.

Está claro que el Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta tiene su razón de ser en el mensaje de elevación del proyecto de ley del Poder Ejecutivo que señalaba como “prioritaria la necesidad de crearlo, ya que el mantenimiento de un activo afectado a la actividad empresarial requiere básicamente la generación de una rentabilidad que permita el sostenimiento mínimo de esa actividad”. De manera tal que la obligación de tributar debía afectar a los activos improductivos, movilizándolo a sus titulares a adoptar medidas que impulsen su actividad para obtener un rendimiento mínimo.

Dicha fundamentación fue abonada desde los organismos internacionales que venían criticando la aplicación ineficiente del impuesto a la renta en los países subdesarrollados, aseverando que así se favorecía la evasión tributaria. Urgía introducir variantes como la apuntada para lograr una mayor recaudación fiscal¹¹.-

Víctor Thuronyi¹², que también desarrolló funciones en el FMI, sostiene que un gravamen de esta naturaleza solo puede justificarse si es útil para resolver problemas relacionados con el impuesto a las ganancias y que no puedan ser solucionados por la aplicación directa del mismo, tales como: precios de transferencia, ciertos tipos de evasión o diferimiento en el tiempo del impuesto a las ganancias.

En realidad, en nuestro país la idea es de vieja data. Tiene sus raíces en el denominado impuesto sobre los activos, que se aplicó con diferentes matices entre 1.990 y 1.995. Para el sector agrario e industrial fue

¹¹ *Tanzi, Vito, Hacienda pública de los países en vías de desarrollo, Capítulo 13, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1.996 .-*

¹² *Thuronyi, Victor, International monetary fund, Volúmen I, 1.996 .-*

derogado casi en seguida (1.993), mientras que el comercio y los servicios siguieron afectados por el gravamen hasta 1.995. Su reaparición con un nuevo nombre coloca otra vez sobre el tapete las discusiones doctrinarias que se produjeron en aquel momento.

En síntesis: la situación actual del régimen de imposición a la explotación pecuaria en lo que respecta a la Ganancia Mínima Presunta, puede ser desagregada en las subunidades de análisis que a continuación se mencionan:

1) Los titulares del dominio del inmueble rural que sean personas físicas y sucesiones indivisas, están gravados en función al derecho real de dominio de tales inmuebles, los fideicomisos y los fondos comunes de inversión, así como los establecimientos estables pertenecientes a sujetos del exterior, están gravados como patrimonios afectado a un fin¹³, las sociedades están gravadas atendiendo a sus activos como componentes del capital social.-

2) Los que no son titulares de un derecho real de dominio sobre el inmueble rural, tienen distinto tratamiento según sean usufructuarios, nudos propietarios o condóminos. Deberán considerarse en la transmisión del derecho real de usufructo por un lado, si se realizaron de manera gratuita u onerosa; y por el otro, si los sujetos pasivos son personas físicas, sucesiones indivisas o sociedades. Podemos adelantar que en el caso de usufructuarios y nudos propietarios la Ley Tributaria grava al usufructuario cuando la transmisión del derecho real es gratuita, liberando al nudo propietario. En cambio, en la transmisión onerosa grava a ambas partes por mitades, siguiendo las líneas generales de los contratos en materia civil y comercial. Consideramos interesante señalar que no existe criterio uniforme en materia tributaria en este sentido, limitándose la norma a aplicar el gravamen partiendo de principios generales del Derecho Civil. Dichos principios, deberían armonizarse en atención a las particularidades de la actividad agraria. En lo que se refiere a los condóminos no

¹³ Según Cencerrado Millán, Emilio, La tributación del patrimonio empresarial y profesional de la persona física, Editorial Marcial Pons, Madrid, 1.995.

existe regulación en la Ley de Ganancia Mínima Presunta, la que remite supletoriamente a las normas del Impuesto a Las Ganancias.-

3) La determinación de la base imponible que en materia agraria, se traduce en la valuación tanto del inmueble rural como en sus existencias, se gravaría: con respecto al inmueble, dependiendo de su situación física (en el país o en el exterior) y con relación a las existencias según sea la naturaleza de la producción (agrícolas, ganaderas, forestales, etc.). En todos estos casos la regulación normativa sobre Ganancia Presunta remite a la norma general sobre Impuesto a las Ganancias, además de la situación especial a considerar cuando los sujetos pasivos alcanzados por la imposición objeto de análisis, son pequeños contribuyentes agropecuarios, tipificados como tales por la Ley N° 24.977 Título IV y Decretos Reglamentarios.-

4) La base imponible estaría modificada por el Decreto del PEN N° 935/01 que fue dictado en el marco de un paquete de medidas tendientes a mejorar la competitividad de algunos sectores como el agrario y atender situaciones económico sociales extremas. En virtud de él se considera como “no computables en el Impuesto sobre La Ganancia Mínima Presunta, los valores de los bienes afectados a actividades agropecuarias realizadas en el país”. Tal beneficio que en principio parece absoluto, sólo es aplicable sin embargo respecto de los bienes afectados totalmente a “actividades agropecuarias” realizadas en el país. En el caso de bienes con afectación parcial a esas actividades solo operaría el beneficio, de manera proporcional, en base al coeficiente porcentual establecido en el mismo decreto y según un intrincado esquema de valuación; por lo que el gravamen sobre la Ganancia Mínima Presunta de las “actividades agropecuarias” seguiría aplicándose sobre la mayoría de las empresas del sector, habida cuenta que gran parte de ellas no realizan solamente “actividades agropecuarias”, a lo que se agrega el efecto limitado que las políticas de competitividad han tenido hasta el momento.-

La problemática señalada nos lleva a concluir que la interpretación de las normas de imposición sobre la renta presunta, debe considerar la particularidad de la actividad agraria y su carácter específico, dado

por la inevitable gravitación de la naturaleza sobre la producción y sus ciclos, la profesionalidad del sujeto pasivo y la finalidad económica de la explotación. Identificamos estos rasgos como variables esenciales de nuestra hipótesis¹⁴ particular de investigación que queda esbozada de la siguiente manera:

En la imposición sobre la renta – Ganancia Mínima Presunta – de la empresa agraria, deben considerarse las peculiaridades propias de esa actividad, con el propósito de lograr un sistema tributario justo”.

¹⁴ Siguiendo a Samaja, Juan *Metodología de la investigación*, Editora Universitaria, Pág. 150. Material Bibliográfico de la Carrera de Magister en Derecho Fundiario y Empresa Agraria UNNE 1.998, las hipótesis científicas son aquellas respuestas aún no confirmadas pero expresamente analizadas y formuladas para orientar la búsqueda de la solución al problema planteado.-

40 Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas
Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Córdoba
19 al 21 de Setiembre, 2007

Comercio internacional y capacidad de endeudamiento externo*

Sergio Barone
Alberto M. Díaz Cafferata

Resumen

Este trabajo ofrece una revisión de la discusión reciente sobre límites del endeudamiento externo, con un enfoque de capacidad de pago en que el grado de apertura exportadora es el indicador de solvencia en el horizonte relevante. Esta atención proporciona una particular perspectiva en la controversia sobre la capacidad del ahorro externo para estimular la inversión sin precipitar la economía en crisis de altísimo costo. Examinamos por su interés analítico y las implicancias de política, si puede definirse una capacidad de endeudamiento externo estructural de largo plazo de la economía, y se plantea la hipótesis de que se crean condiciones para las crisis cuando se supera tal límite estructural. La contribución de este trabajo a la discusión sobre el "problema de la deuda" reside en la especialización del análisis en la capacidad de pago en términos de exportaciones, en contraste con el tratamiento, más usual, en que la solvencia externa se examina a través de la brecha ingreso-gasto y del saldo de la balanza comercial, y diferenciado de otros enfoques de carácter más financiero. Se plantea analíticamente la hipótesis de que la performance exportadora de largo plazo es determinante de la capacidad de uso del ahorro externo compatible con la solvencia, y se explora empíricamente la capacidad predictiva de la brecha entre exportaciones requeridas y observadas sobre las reversiones de cuenta corriente para Argentina en el período 1948-2006, deduciendo la presencia de "escenarios seguros" para la economía que, asociados a la rigidez exportadora estructural, establecen límites históricos de baja capacidad de endeudamiento.

Palabras clave: Argentina, Solvencia, Exportaciones, Cuenta Corriente, Deuda Externa, Límites de endeudamiento.

Clasificación JEL: F3, F4, O0

Índice

1. Introducción. Beneficios y costos inciertos de la globalización financiera
2. Ahorro doméstico, ahorro externo e inversión
3. Enfoque de capacidad de pago cuando la deuda es en moneda doméstica o en divisas. La transferencia interna y externa
4. Ejercicios para Argentina, las crisis recurrentes y el *default* de 2002
5. Conclusiones
6. Referencias

1. Introducción

Beneficios y costos inciertos de la globalización financiera

Este trabajo ofrece una revisión de la literatura reciente sobre los límites del endeudamiento externo, enfocando en el grado de apertura exportadora como indicador de la capacidad de pago de la economía en el horizonte relevante. Esta

* Sergio Barone, Depto de Economía y Finanzas, FCE, UNC. sbarone@tutopia.com ; Alberto M. Díaz Cafferata, Instituto de Economía y Finanzas, FCE, UNC diazcaf@eco.unc.edu.ar. Agradecemos la colaboración de María Virginia Mattheus como auxiliar de investigación.

atención proporciona una particular perspectiva, en términos de la capacidad de pago, en la aguda controversia sobre *costos y beneficios de la deuda* externa o, en otros términos, de la capacidad del ahorro externo para estimular el crecimiento sin precipitar la economía en crisis de altísimo costo, se mantiene abierta.

La complejidad del fenómeno admite una variedad de enfoques y de modelación dificultando sintetizar conclusiones analíticas y reglas de política de aplicación general. Por eso, en el contexto internacional de globalización una nota central de la economía actual es la dificultad para resolver la tensión entre *oportunidades y riesgos* de la liberalización financiera para las economías emergentes.

Ello es en parte explicable precisamente por la presencia de experiencias contradictorias, y en la investigación por la rápida acumulación de resultados tentativos. Se hace necesario sistematizar los argumentos implícitos en los diversos modelos, y reflexionar sobre los elementos analíticos esenciales en el tratamiento. Examinaremos alguna de la rica literatura académica reciente, teórica y empírica; señalando categorías propuestas, puntos de acuerdo y controversias subsistentes, sobre la influencia de las características del comercio internacional en la utilización del ahorro externo, la evolución de la cuenta corriente y las crisis externas.

En la activa investigación sobre la cuenta corriente y el endeudamiento externo, suelen asociarse empíricamente las propiedades de esos procesos a características de las exportaciones, la política comercial y *shocks* en variables del comercio internacional, encontrando múltiples influencias significativas domésticas y de transmisión de fenómenos de la economía mundial. Así por ejemplo, ¿el problema son los *fundamentals*, o más bien la especulación y pánicos financieros? Cuesta encontrar explicaciones generales, debido a la variedad de las experiencias nacionales.

Utilización del ahorro externo, enfoque de capacidad de pago y papel de las exportaciones

Aquí trabajamos con un foco de atención acotado: ofrecer una perspectiva de la literatura académica apuntando específicamente al rol de las *exportaciones* en la determinación de la capacidad de pago externo -la solvencia y sustentabilidad de la deuda- de una economía. En tal sentido, abrimos la pregunta de cuál, o cuáles, son las variables de comercio relevantes para identificar la capacidad de la economía cuando se trata de resolver el "problema de la transferencia externa", así como la posible existencia de límites de endeudamiento idiosincrásicos dependientes de las exportaciones. Y examinamos la posible utilidad del enfoque en consideración de las particulares características estructurales de la economía Argentina.

Para contribuir a elaborar la necesaria síntesis, este trabajo se concentra en las condiciones que permiten a una economía utilizar ahorro externo en el largo plazo, y la capacidad de pago (y el mantenimiento por períodos adecuados de déficit en cuenta corriente). Nos interesa particularmente examinar la hipótesis de que la performance exportadora de largo plazo es determinante de la capacidad de uso del ahorro externo compatible con la solvencia y establece, en consecuencia, los "*escenarios seguros*" asociados a los límites de la capacidad de endeudamiento. Osband y Van Rijckeghem (1999) estiman un conjunto de *fundamentals* que componen escenarios seguros ("*safety zones*" o "*safe or near-safe environments*") para los cuales en una muestra de economías emergentes no se producen crisis cambiarias

Es inocultable la importancia de determinar estas relaciones cuando se trata de definir la estrategia de inserción internacional, porque califica cuáles "mejoras en la 2

dinámica exportadora" y propiedades de su comportamiento, que incluyen su volumen o valor total, variabilidad, diversificación de productos y mercados, formación y evolución de los precios, son determinantes de la solvencia. En cuanto a las variables de comercio, al presentar la capacidad de pago no en términos de los saldos de la balanza comercial, sino de las exportaciones adquiere importancia, para integrar el tratamiento del problema de la solvencia externa, la comprensión de las variables y mecanismos que determinan las importaciones.

La contribución de este trabajo a la discusión sobre el "problema de la deuda" o de las "crisis de la deuda" reside, en primer lugar, en esta especialización del análisis en la capacidad de pago en términos de exportaciones en contraste con el tratamiento, más usual, en que la solvencia externa se examina a través de la brecha ingreso-gasto y del saldo de la balanza comercial. En segundo término, nuestra discusión contribuye también a entender la información proporcionada por indicadores empíricos de capacidad de pago en términos de exportaciones, utilizados habitualmente, frecuentemente en base a la experiencia histórica, sin que necesariamente se proporcione fundamentación teórica, como las relaciones D/X o rD/X ¹.

Las crisis internacionales en los '90 y múltiples causas del default de Argentina 2002

En un trabajo anterior (Barone y Díaz Cafferata 2006) se destaca la confluencia de un complejo de causas de las crisis en Argentina y otros países emergentes en la década de los '90, tema que ha sido objeto de atención por múltiples autores (Izquierdo 2002; López Murphy y Navajas 1998; Fanelli 2003; Perry y Servén 2003).

Un punto de coincidencia es el reconocimiento de que la crisis de Argentina 2001-2002 fue causada por la interacción de múltiples problemas domésticos y externos, Domínguez y Tesar 2005, Bleaney 2004, Izquierdo 2002, Calvo 1995, y Mussa 2002.

Cavallo 2003, menciona tres causas principales que operaron desde 1999; la restricción del crédito bancario al sector privado, la devaluación del Real en enero de 1999 cuando Brasil era uno de nuestros principales socios comerciales, y la sobreapreciación del peso convertible que operó en contra de la estrategia de expansión de las exportaciones. Esta interpretación significa que las causas serían circunstanciales pero, en tal caso; porqué no es posible el *roll-over* ?

También se admite que contribuye a la comprensión del proceso reconocer que, adicionalmente a errores de política, existió un componente de mala suerte en la inesperada secuencia de circunstancias desfavorables en la economía internacional, que complicaron el manejo de la dificultad de pago. Así, la apreciación del dólar contra el euro entre 1999 y 2001 se sumó a la mencionada devaluación de Brasil. La crisis de Rusia, de agosto de 1998, ha sido señalada como un motivo del inesperado freno al movimiento de capitales hacia los países emergentes (Izquierdo 2002).

Si bien estas puntualizaciones son pertinentes, en una perspectiva de largo plazo el episodio de 2001-2002 ha sido una más de las recurrentes crisis externas que han interrumpido la trayectoria del crecimiento argentino, lo que orienta la atención hacia variables y *causas estructurales*.

Digamos por último que en este trabajo procuramos mostrar aspectos del problema de la deuda en la perspectiva del desequilibrio externo. Un episodio en que las opiniones sobre la importancia relativa de los factores externos e internos difieren es

¹ Sobre *rules of thumb*, cfr. Singh 2007, Lane 2001, Manasse y Roubini 2005.

el de Argentina 2001-2002. Así, Michael Mussa 2002, tras advertir la confluencia de diversos factores (incluido eventos desfavorables inesperados) identifica como la “falla crítica y evitable de la política económica de la Argentina, que fue la causa fundamental del desastre, la inhabilidad crónica de las autoridades argentinas de mantener un política fiscal responsable”.

La globalización y características idiosincrásicas en el problema de la deuda

La globalización financiera ha venido acompañada de rápidas transformaciones en el volumen, variedad de instrumentos, y el carácter (inversión real o especulación financiera) de los flujos internacionales de capitales. En algunos países ha contribuido al crecimiento, pero también ha aumentado la inestabilidad macro y la vulnerabilidad de los países emergentes que han culminado en crisis en México 1994, Tailandia y Corea 1997 o bien en default en Indonesia 1997, Rusia 1998 y Argentina 2001-2002.

La crisis de la deuda de 1982 que afectó a países como Chile, México y Brasil que parecían cumplir con los requisitos de baja vulnerabilidad, y las sucesivas crisis internacionales como las de los 90 ya mencionadas advierten claramente que el problema de la debilidad financiera de los países emergentes debe ser analizada con extrema atención.

Tal multiplicación de crisis externas, que generan enormes costos en términos de producto y de bienestar en la economía globalizada, ha originado una candente controversia académica. Frecuentemente la discusión lleva al papel de variables indicadoras de la intensidad de comercio de una economía (el grado de apertura, la balanza comercial, la performance exportadora) sobre el comportamiento de la cuenta corriente, y cómo juegan en las reversiones e interrupciones bruscas del flujo de ahorro externo. Las posiciones extremas sobre el papel del comercio, van desde el reconocimiento objetivo de su incidencia en la condición de solvencia intertemporal, apoyadas por la identificación de relaciones empíricas entre sustentabilidad de la cuenta corriente e indicadores de intensidad de comercio, por una parte, a la afirmación contundente, en sentido contrario, de que las exportaciones son irrelevantes en la generación y desarrollo de las crisis.

En las particularidades del proceso influyen variables domésticas y globales. Milesi-Ferretti y Razin 1998, remarcan la existencia de factores propios de los países, como la presencia de déficit en cuenta corriente, el grado de apertura y las reservas, junto con factores externos como el aumento de la tasa de interés internacional, *shocks* en los términos de intercambio y los ciclos de los países industriales. No puede obviarse en este tema al menos mencionar que la globalización financiera ha dado lugar no sólo a desequilibrios a nivel de las economías nacionales; en el marco internacional acechan las amenazas de cambios drásticos provocados por los desequilibrios globales, en particular los déficit de Estados Unidos y su contrapartida con Japón y la OPEP.

La importancia práctica y atención a los diferentes factores operantes cambia con las circunstancias y el enfoque de estudio. Jorge Ávila 2005, opina que la cuestión es que los déficit fiscales y otros problemas macroeconómicos como la alta inestabilidad, la incertidumbre, generan aumentos en el riesgo país y deterioran la capacidad de cumplimiento regular de las obligaciones externas. Si la estabilidad macroeconómica y seguridad jurídica eliminan este elemento de discriminación en el acceso al crédito internacional el ahorro externo se convierte en una variable impulsora del crecimiento. Persisten sin embargo en la práctica dosis de

² Cfr. Edwards 2004.

incertidumbre y fenómenos de contagio que conspiran contra la regularidad de los flujos. Es así que posiciones extremas llevarían como solución a la vulnerabilidad no endeudarse externamente. Intellectualmente, el fenómeno es de una importancia central para el futuro de las economías en desarrollo, y exige profundizar la comprensión de cuándo la deuda es generadora de problemas, y tomar respecto a los movimientos de capitales estrategias de políticas fundadas y eficientes.

Dicho esto, queda en pie la dificultad de generación del desarrollo. Dornbusch y de Pablo 1998, señalan que cuando se inicia un proceso de crecimiento es previsible que las importaciones aumenten más rápido que las exportaciones generando déficit de balanza comercial y de cuenta corriente. Si por carencia de financiamiento la economía debe cerrar rápidamente incipientes brechas externas por vía de caídas en la absorción, estamos en presencia del clásico mecanismo de *stop and go*, descrito en forma estilizada eficazmente por Brodersohn 1975. Si hay financiamiento externo, por otra parte, es preciso a largo plazo que en algún momento se paguen las obligaciones de la deuda, para lo cual oportunamente debe generarse el ahorro interno correspondiente. A lo cual se agrega que la capacidad de pago generada debe convertirse en divisas para realizar los pagos externos, lo que trae a escena la cuestión de un crecimiento apropiado de la capacidad exportadora.

Tanto la experiencia empírica como la extensa literatura de los últimos años señalan que el problema del financiamiento externo y el pago de la deuda requieren ser reconocidos en mayor profundidad, que no hay reglas universales y que resulta prudente evitar asociarse *a priori* a posiciones extremas.

En síntesis, abordamos la exposición sobre el problema de la deuda en la perspectiva del enfoque de capacidad de pago, y en particular, cuando esta se expresa en términos del grado de apertura medido por el *ratio* exportaciones a PIB. La pregunta inmediata es ¿puede atribuirse importancia decisiva a una sola variable? Formalmente, para expresar la capacidad de pago en términos de exportaciones, eliminamos analíticamente con un argumento de restricción operativa la cuestión fiscal, y bajo el supuesto de elasticidad constante de las importaciones con respecto al PIB resulta un marco de análisis con la performance exportadora como representativa de la capacidad de transferencia externa y de los límites de endeudamiento de largo plazo. También discutimos la plausibilidad de esta formulación para entender los problemas prácticos de la deuda.

Organización del trabajo

La discusión incluye en la sección 2 una perspectiva de los estudios sobre ahorro e inversión internacional, el grado de movilidad internacional del capital y la importancia del grado de apertura en la asociación de la inversión con el ahorro doméstico. La sección 3 presenta el enfoque de capacidad de pago, y las interrelaciones de las condiciones de solvencia fiscal y externa para una economía endeudada en moneda extranjera, avanzando sobre la relación entre las exportaciones y la capacidad de efectuar la transferencia externa, y los límites a la capacidad de endeudamiento externo. La sección 4 presenta algunos resultados de la brecha de exportaciones para Argentina, permitiendo sugerir hipótesis de trabajo basadas en el enfoque de capacidad. La sección 5 concluye y presenta sugerencias de política.

2. Ahorro doméstico, ahorro externo e inversión

El ahorro externo en el proceso de crecimiento. Problema de baja capacidad de ahorro; Argentina y América Latina

Una economía acumula o desacumula activos cuando el gasto es diferente del ingreso. La brecha, asociada al signo del ahorro externo, se explica en el enfoque intertemporal por distintos motivos; suavización de consumo; decisiones de optimización del sendero del gasto cuando la tasa de interés es diferente de la preferencia intertemporal *tilting*; y también por el objetivo de acelerar el crecimiento. Los dos primeros tienden a generar cuentas corrientes diferentes de cero en el corto plazo, el último puede ser consistente con desequilibrios más sostenidos.

Nuestro interés aquí es identificar el carácter específico de la relación entre la performance exportadora y la capacidad de endeudamiento de la economía por este último motivo. El crecimiento requiere inversión que, si no hay movilidad internacional de capital, o si la economía tiene dificultades severas en la utilización de esos flujos, tiene que ser financiado con ahorro doméstico.

El ahorro doméstico en Argentina cayó desde fines de los '70 por tres décadas a niveles inferiores al 20%, aunque después de la crisis de 2001-2002 se ha recuperado, quizás solo de manera transitoria, mientras países como Corea o Malasia han tenido por períodos prolongados ahorros de entre 30% y 40% del PIB. En tal sentido, un hecho estilizado relevante como marco de referencia de los problemas de financiamiento externo en América Latina se encuentra en Reinhart y Talvi (1998), quienes encuentran que América Latina y Asia no difieren en la respuesta de corto plazo de los ahorros domésticos a los flujos de capital. Sí aparecen diferencias importantes en el comportamiento de largo plazo de las tasas de ahorro, que dependen de variables estructurales como las tendencias de factores demográficos, el nivel de PIB per capita, y el grado de desarrollo del sistema financiero.

Un país que ahorra poco adolece, a largo plazo, de limitada capacidad doméstica de financiamiento de la inversión, lo que debilita el crecimiento comparado con países de cambio estructural rápido y alto ahorro. Si hay movilidad de capital, en cambio, se abre la posibilidad de que la inversión se financie con ahorro externo (y este caso debe distinguirse por su función y características distintivas del endeudamiento para suavizar consumo o por motivo *tilting*).

Aparecen, de esta manera, dos temas: i) ¿existe en la práctica la supuesta movilidad internacional de capital que haga posible, de forma efectiva, la presencia de ahorro externo?; ii) Por otra parte, financiar inversión con ahorro externo implica la presencia de cuentas corrientes deficitarias persistentes en el tiempo, y el consiguiente problema de pago de la deuda.

¿Cómo se comportan las cuentas externas en tal caso? En un modelo de "etapas de la balanza de pago" la economía con bajos niveles de ingreso relativo se endeuda y luego paga cuando alcanza niveles de ingreso elevados³. Pero ese proceso de largo plazo no puede sostenerse si la acumulación de deuda externa y pagos crecientes de intereses alimenta la percepción, por parte de los poseedores externos de créditos sobre la economía, de potenciales dificultades para cumplir con sus obligaciones o, en todo caso, si la economía es vulnerable a los *shocks* externos creando incertidumbre sobre su capacidad de pago⁴.

³ Sobre la hipótesis de "etapas de la balanza de pago" puede consultarse Fisher y Frenkel 1974.

⁴ Díaz Cafferata, Kohn y Resk, 2005.

La globalización plantea nuevos escenarios financieros internacionales, y cuestiones relativas a posibles *desequilibrios globales* y sus vías de corrección y, por otra, los flujos de ahorro internacionales, la trayectoria de la cuenta corriente y la inversión a nivel de las *economías nacionales*. En este aspecto tres ejes de discusión en la literatura son: (a) Características del sistema financiero mundial, la cuestión del *grado de movilidad financiera internacional*, y los regímenes financieros nacionales; suponiendo condiciones de movilidad, se modelan los determinantes y procesos que explicarían la magnitud y dirección de los flujos, los mecanismos de transmisión y las respuestas a *shocks* domésticos o globales del PIB, el consumo, el ahorro y la inversión en el ciclo. (b) El problema particular de la *generación de crisis*, y cómo enfrentar las señales de incubación de una crisis externa, los instrumentos y posibles mecanismos de ajuste, los incentivos a caer en *default* y la salida y consecuencias de las crisis. (c) Los conceptos de *solvencia y sustentabilidad*, como determinantes de la capacidad de endeudamiento, y la posible aplicación que requiere *identificar empíricamente* la condición de solvencia de una economía y los límites de endeudamiento.

Atendemos en este trabajo a este último centro de discusión, el de la solvencia y la determinación de la capacidad de endeudamiento. Los otros temas sólo se mencionan en cuanto contribuyan a aclarar el asunto principal de la capacidad de pago.

Evidencia empírica: la paradoja de Feldstein y Horioka. Qué papel juega el grado de apertura

Aunque la globalización financiera es una realidad que se diría no requiere demostración, tests formales del grado de movilidad han proporcionado resultados *a priori* sorprendentes. Es pertinente mencionar aquí brevemente la literatura que, teniendo como punto de referencia notable la contribución de Feldstein y Horioka (1980), procura contrastar el supuesto usual de alta movilidad de los flujos financieros, cuya implicancia sería que el ahorro mundial constituye un pool que se orientará a los proyectos más rentables independientemente de la localización⁵. De

manera tal que la hipótesis nula en una regresión del tipo $\frac{I}{Y} = \alpha + \beta * \frac{S}{Y} + \mu$ es $\beta = 0$. Inesperadamente el valor encontrado por Feldstein y Horioka (1980) resultó sin embargo cercano a 1 y significativo.

¿Ello quiere decir que en la práctica la supuesta movilidad no es tal? Es necesario entender porqué beta es tan alto. Porqué en comparaciones internacionales se encuentra como regla que los países que invierten más son los que ahorran más (Bahmani-Oskooee et al 2005). En Díaz Cafferata, Berbotto y Kohn 2007, se encuentra para Argentina una correlación de largo plazo entre los ratios de ahorro e inversión de 0,899 consistente con la evidencia internacional.

En síntesis, no es evidente, a partir de los resultados de Feldstein-Horioka y otros que los movimientos de capitales cumplan generalizadamente la función de financiamiento de la inversión, lo que ha intentado explicarse por diferentes vías.

Estudios posteriores señalan que el riesgo de los activos externos disminuye la diversificación y aumenta la correlación entre ahorro e inversión doméstica (Feldstein 1994). También se ha argumentado que la alta correlación refleja la

⁵ Dentro de esta literatura se plantea la cuestión de la dirección de los flujos como la paradoja señalada por Lucas 1990, de que los flujos de capital se moverían en forma inversa a la esperada, desde los emergentes hacia los industriales Sobre el particular cfr. Obstfeld y Taylor 2004.

movilidad del capital humano más que la del capital físico o financiero (Barro *et al.* 1995), que puede responder al efecto de shocks de productividad (Tesar 1993), sería resultado del cumplimiento de la condición de solvencia (Coakley *et al.* 1996).

Este hecho estilizado, de alta correlación entre ahorro e inversión doméstica, que parecería señalar la carencia de flujos de financiamiento externo del gasto, puede sin embargo interpretarse alternativamente en términos de que la restricción de ahorro externo igual a cero debe cumplirse a largo plazo, tal como surge teóricamente de la condición de solvencia y de la condición de transversalidad.

La movilidad de capitales tiene distintas características según cuál sea el grado de apertura de los países. Así, Bahmani-Oskooee *et al.* 2005, encuentran, aplicando la técnica de datos de panel para 126 países entre 1960 y 2000, que la alta correlación se observa fundamentalmente en los países de ingresos altos, en tanto los países de menor ingreso relativo no presentan una correlación tan marcada, y que la correlación varía con el grado de apertura medido por el índice de Sachs-Warner⁶. Nos interesa específicamente este resultado, ¿cuánto afecta el grado de apertura la correlación entre ahorro doméstico e inversión?; ¿hay relación de causalidad?. Y si ello ocurre ¿por qué?

Si existe la oportunidad de usar el ahorro externo como fuente de financiamiento de largo plazo de la inversión, también exige que la economía sea capaz de mantener por períodos prolongados cuentas corriente deficitarias, con continuidad de los flujos y ausencia de reversiones de suerte tal que no se causen interrupciones bruscas del proceso de crecimiento. Las crisis externas, por el contrario, complican de diversas maneras la utilización del ahorro externo.

Aunque el ahorro externo sea potencialmente útil para el desarrollo, su utilización se complica y puede hasta tornarse negativo con la ocurrencia de crisis externas, y por eso es necesario definir porqué se producen estas. Y cómo pueden evitarse.

Un punto de referencia de interés analítico y con inmediatas implicancias de política es si puede definirse una *capacidad de endeudamiento estructural de largo plazo de la economía*. En tal caso, se plantea la hipótesis de que se incuban las condiciones de una *crisis externa cuando el endeudamiento supera tal límite de endeudamiento de largo plazo*.

El marco general de la discusión es la activa investigación que en los últimos años se ha ocupado de interpretar los déficit y superávit, e identificar los determinantes de los flujos de la cuenta corriente, analizar la trasmisión internacional de los ciclos económicos, las crisis externas en Asia y América Latina en las dos últimas décadas y sus posibles explicaciones.

Pueden distinguirse entre los enfoques alternativos, por una parte, los que apuntan a la capacidad de pago de la economía, que abordamos aquí. Existen por otra parte con distinto grado de énfasis en sus diferentes aspectos, explicaciones centradas en la operación de los mercados financieros, y modelos que especulan con los incentivos para pagar o entrar en *default*. Tales explicaciones son a nuestro criterio claramente complementarias, no excluyentes, y el tratamiento por separado de la capacidad de endeudamiento en términos de exportaciones no tiene por objeto plantearla como una explicación comprensiva, sino precisar mecanismos y sugerir en qué condiciones prácticas la ruptura de esa condición puede adquirir fuerza desencadenante.

⁶ Cfr. Sachs and Warner 1995 es un índice compuesto que considera el nivel de los aranceles, barreras no tarifarias, diferencial de tipo de cambio en el mercado negro, el sistema económico y "export marketing"

Sinteticemos brevemente como vía de contraste con el enfoque de capacidad de pago, que modelos que abordan con un análisis macroeconómico de más corto plazo, el problema de las crisis externas, denominados de "primera generación", Krugman 1979, Garber y Flood 1984, se centran en el régimen cambiario, señalando el inevitable colapso de tipos de cambios fijos cuando la autoridad monetaria expande el crédito doméstico para monetizar el déficit fiscal. En una segunda generación, Obstfeld 1994, el abandono de la paridad se explica por el deterioro de los *fundamentals*, o de ataques especulativos a partir de expectativas auto cumplidas. Edwards 1989 estudia la relación entre la devaluación y el comportamiento de la cuenta corriente y el producto. Una tercera generación procura explicar las crisis externas de los '90 enfocando problemas de riesgo moral y las crisis bancarias. Por su parte Kaminsky, Lizondo y Reinhart 1998 se concentran en indicadores de la balanza de pagos y las crisis bancarias. Sachs, Tornell & Velasco, 1996, en la explicación de la crisis de México de diciembre de 1994, distinguen tres tipos de hipótesis: i) de desequilibrio real, ii) ataque especulativo, iii) cambio brusco de expectativas y salto a un equilibrio "malo" un "equilibrio de pánico. Frankel y Wei 2004, ofrecen una revisión del cuerpo teórico y de la experiencia del manejo de las últimas crisis, el trabajo contiene una síntesis de los principales aspectos de estas tres generaciones de modelos.

Grado de apertura y sustentabilidad

El grado de endeudamiento externo, o de utilización del ahorro externo que es consistente con la sustentabilidad de la cuenta corriente ¿depende de la intensidad de comercio?

En el resto del trabajo discutiremos la lógica y aplicación de los modelos de capacidad de pago en que la cuestión central es la percepción, en una perspectiva *forward looking*, de que la economía será capaz de cumplir en el futuro con las obligaciones derivadas de la deuda externa y, en particular, centrando la atención en las condiciones estructurales de apertura exportadora en la determinación de la capacidad de pago y de endeudamiento.

Insistimos en la distinción entre determinantes de corto y largo plazo. Milesi-Ferretti y Razín 1996, apuntan que es importante considerar por una parte, los casos en que los déficit de cuenta corriente están asociados a problemas macro, en que se advierte la "insostenibilidad" de la política. La situación es distinta cuando los déficit prolongados de cuenta corriente *no están asociados a desequilibrios macroeconómicos domésticos severos*, y entonces no se exige una "reversión de política"⁷. Ello los lleva a atender un conjunto amplio de indicadores macroeconómicos y también estructurales: ahorro e inversión, crecimiento, composición de la deuda, estructura financiera, régimen de la cuenta de capital, política cambiaria y flexibilidad del tipo de cambio, balance fiscal, inestabilidad e incertidumbre política, expectativas de mercado; y en cuanto interesa aquí, el grado de apertura y el comercio internacional. Advierten que *un sector exportador relativamente grande* puede satisfacer el servicio de la deuda con más facilidad porque absorbe una porción menor de los ingresos de exportación.

Una observación de Milesi-Ferretti y Razin que es importante para nuestro tratamiento es que "al evaluar la relación entre el tamaño del sector exportador y la sostenibilidad de la cuenta corriente, es necesario tener en cuenta *determinantes "exógenos" del grado de apertura*, tales como el tamaño de la economía.

⁷ Milesi Ferretti y Razin , 1996c, página 21; ver también nota de página 23.

Este punto, a nuestro criterio, merece ser profundizado, porque si una economía en razón de su tamaño u otras condiciones de largo plazo como la dotación de recursos, el tipo de especialización, o la distancia a los centros consumidores tiene un grado de apertura "estructural" bajo, el intento de elevar el grado de apertura por vía de la política económica puede ser no sólo ineficiente, sino enfrentar inelasticidades que hacen el ajuste inviable. Nuestro punto de vista es que se puede alcanzar por vía de políticas macroeconómicas de ajuste que la economía alcance grados de apertura cuyos valores se mueven en el entorno del grado de apertura estructural. Así, la repuesta a una devaluación se produce sólo dentro de valores "admisibles" internos al grado de apertura estructural,.

Surge de la discusión una agenda de temas que conviene profundizar relacionados con la probabilidad de sufrir crisis externas y la magnitud de sus efectos según las características del comercio exterior, cuestiones ligadas a nuestra atención en este trabajo y que son candidatas a un futuro tratamiento específico. Si una economía más cerrada al comercio es más o menos *vulnerable* a las crisis financieras externas (por ejemplo la exportación de *commodities* aumenta la probabilidad de inestabilidad de precios; la baja diversificación de productos y mercados aumenta el costo de un shock externo en precios de los bienes exportados o en el crecimiento del pib en esos mercados). En qué medida estas características afectan la sustentabilidad o la solvencia. También en las interrupciones del crecimiento o crisis ¿qué papel juegan las variables de comercio? En qué grado los *efectos* negativos de las reversiones en los flujos de capitales sobre el crecimiento dependen del grado de apertura (Edwards 2004). Las economías con menor comercio tienden a ser más *propensas* a sufrir este tipo de crisis, y el grado de comercio y el tamaño de los déficit en cuenta corriente antes de las crisis parecen ser predictores significativos (Frankel y Cavallo 2004), y encuentran que la apertura comercial reduce la vulnerabilidad a los *sudden-stop*.

La agenda de discusión sobre la apertura comercial no puede excluir las cuestiones derivadas de la liberalización comercial y financiera. Es decir, si las políticas de apertura o de liberalización comercial son consistentes con mayor liberalización financiera. Los estudios empíricos proporcionan resultados ambiguos, y plantean como un problema particular la relación existente entre la apertura comercial y la vulnerabilidad financiera externa. Martín y Rey 2006, analizan los efectos de la globalización comercial y financiera sobre la posibilidad de que se produzcan crisis en los mercados emergentes. Martínez, Tornell y Westermann, 2004 argumentan que a la liberalización comercial de ordinario le sigue la liberalización financiera lo que conduce a los auges de préstamos y crisis financieras ocasionales, y que la asociación con el crecimiento de largo plazo puede ser positiva dependiendo del funcionamiento de los mercados financieros.

Shocks negativos globales y movimientos pendulares inesperados

Cerramos esta sección con una reflexión sobre la vulnerabilidad externa. Características estructurales y políticas económicas afectan la transmisión internacional de las tendencias, ciclos y shocks externos reales y financieros a la economía pequeña. Pero si bien políticas apropiadas permiten alcanzar mejores resultados entre las opciones, las economías nacionales están sujetas a poderosas influencias de los procesos mundiales que determinan cambios de escenarios, muchas veces imprevisibles, lo cual debe ser también incorporado en las decisiones de política. En particular, Reinhart 2005 argumenta que primero una caída en las tasas de interés en el mundo industrial estimuló la orientación del flujo de capital hacia las economías emergentes, tendencia que se revirtió con el endurecimiento de

la política monetaria de Estados Unidos, y reflexiona que buenas políticas pueden reducir los riesgos pero, con tales movimientos pendulares de flujos de capital, "la mejor combinación de políticas no es capaz de impedir la eventual reversión de los flujos de capital". Tal interrupción del flujo de capitales en el proceso de financiamiento de la inversión puede implicar la interrupción del crecimiento.

Planteada la cuestión de los flujos financieros internacionales, en la próxima sección nos ocupamos específicamente de la capacidad de pago.

3. Enfoque de capacidad de pago cuando la deuda es en moneda doméstica o en divisas. La transferencia interna y la transferencia externa

Albert Fishlow 1989 encuentra en las experiencias de las crisis de la deuda tres lecciones de política, la primera relacionada con la magnitud apropiada de la deuda, la segunda con su gestión y la tercera con la necesidad de formular estrategias de desarrollo con una mejor integración de la apertura financiera. Respecto de la magnitud del endeudamiento, "*el nivel correcto de endeudamiento es inseparable de una estrategia de desarrollo adecuada*", y hace notar que las consecuencias de errores por un exceso de actitud conservadora o errores por exceso de optimismo son asimétricas. Los costos en este caso es posible que sean más altos que la pérdida de oportunidades en el primero, y las estimaciones de capacidad de endeudamiento deben prestar más atención a la posibilidad de escenarios adversos. Agrega que la creencia de que cuando los actores relevantes son prestamistas y deudores privados la deuda no excedería los niveles adecuados, no ha sido avalada por la experiencia; los primeros confiando en la intervención de los gobiernos, y los segundos cayendo igual que el sector público en errores de estimación del grado de exposición. Entre los criterios para las *decisiones estratégicas* necesarias se cuentan, a su criterio, el *énfasis en el crecimiento de las exportaciones y la sustitución de importaciones* eficiente como vía de conservar reservas.

Problema general de la solvencia intertemporal

El marco general del problema del endeudamiento para una economía es que trata de decisiones intertemporales de los agentes de una economía. La magnitud absoluta o relativa de la deuda están en función de la capacidad de pago, que si se cumple con las condiciones para que la deuda pueda ser pagada verifica la solvencia intertemporal *ex ante*, en cuanto la ecuación de solvencia se escribe en términos de variables *forward looking*.

Si la deuda es en moneda doméstica, o no se especifica la moneda en la que se contrae la deuda, cuando se trata de una perspectiva de largo plazo de una economía en crecimiento la condición para que se realicen los pagos se puede expresar en términos de que los costos que impone el endeudamiento sean menores al crecimiento.

En la literatura académica este tipo de planteo del problema se ha desarrollado en los modelos denominados *debt cum growth*, en los cuales el problema de la sustentabilidad se analizaba a partir de costos y beneficios de la deuda, donde los costos vienen dado por la tasa de interés de la deuda y los beneficios por la tasa de crecimiento de la economía. En este marco general, parten de un modelo de crecimiento tipo Harrod-Domar, con el ahorro externo cubriendo la brecha de financiamiento, dado un objetivo de crecimiento (Chenery y Strout 1966, Bacha

1984). Estos modelos centran el problema en la relación D/PIB; el crecimiento de la deuda viene dada por la tasa de interés, y si la tasa de crecimiento es mayor el ratio deuda-PIB tiende a cero en el largo plazo. La preocupación por la relación entre la deuda y el crecimiento ha dado lugar a los enfoques de *overhang* y de *curva de Laffer de la deuda*. Patillo *et al* 2004, revisan estos enfoques al analizar los canales a través de los cuales la deuda puede ayudar al crecimiento.

Estos modelos tienen el interés de que presentan de manera general la cuestión de bajo qué condiciones la deuda puede ser pagada. Goldstein 2003, señala que el enfoque estándar ignora la restricción en moneda extranjera; pero ésta es extremadamente importante para los países emergentes y debe ser analizada en forma separada. La posibilidad de la economía de generar capacidad de pago en divisas depende del grado de movilidad de los recursos para reorientarse desde los sectores productores de bienes no transables a los sectores productores de bienes transables. Abundando en esta idea, remarca que es posible que se encuentre que este proceso es particularmente difícil en países con historia de sustitución de importaciones, y que adicionalmente tengan un grado de apertura relativamente bajo, poniendo como ejemplo los casos de Argentina y Brasil, en contraste con los países asiáticos y Chile.

Un caso particular del problema de la deuda en las economías abiertas, relevante para los países en desarrollo, ocurre cuando la economía no puede colocar en el mercado internacional deuda en moneda doméstica (fenómeno denominado *original sin* como se define en Eichengreen *et al* 2003a y 2003b). Si la posibilidad de atraer ahorro externo está condicionada a la emisión de deuda en divisas, el pago de las obligaciones de la deuda requiere satisfacer dos condiciones, por una parte la abstención de gasto, y por otro, la disposición de las divisas, que exige que operen la transferencia interna y externa. La primera supone la capacidad fiscal de generar los superávits necesarios, lo que depende de la recaudación de los correspondientes impuestos (que depende de la presión tributaria dentro de los límites estructurales y el crecimiento de la economía) y el control del gasto (también sujeto a inflexibilidades)

Realizar la transferencia externa, por su parte, requiere la adquisición de las divisas en el mercado cambiario, transformando la recaudación en moneda doméstica en divisas. Si la deuda externa es en moneda extranjera, en última instancia la capacidad de pago de la economía depende de la disponibilidad de divisas, es decir, de su sector externo.

Es ya célebre el debate en 1929 entre John Maynard Keynes y Bertil Ohlin en el *Economic Journal*, sobre la posibilidad de que Alemania estuviese en condiciones de cumplir los pagos de reparaciones impuestos por las fuerzas aliadas después de la Primera Guerra Mundial. Parte de la respuesta depende de cómo se articulan la capacidad para resolver la cuestión fiscal (la transferencia interna asociada al PIB y la presión tributaria) y la capacidad para mantener la solvencia externa (el problema de la transferencia externa que consiste en la generación de superávit de balanza comercial y performance exportadora, asociadas a la capacidad de ajuste del tipo de cambio real). ¿Qué papel se atribuye a cada una? ¿Pueden ser tomadas por separado? Nuevos matices aparecen cuando se enfoca en la capacidad de pago externa: ¿es relevante la balanza comercial o las exportaciones, y cuánto puede elevarse la relación de exportaciones a PIB dadas las características estructurales de la economía? La causalidad ¿va de la capacidad exportadora a la deuda admisible o, a la inversa, de deuda a exportaciones requeridas?

En las proyecciones de *Argentina en Crecimiento 1999* aparece la consideración a esta cuestión, con la distinción entre la solvencia fiscal y la solvencia externa. En primer lugar, se argumentaba allí, en términos de solvencia de la economía, que una economía endeudada es solvente en horizonte infinito si al menos es capaz de generar *superávits comerciales* mayores a los servicios de la deuda neta. Este razonamiento toma a la economía *como un agregado*. Pero nos interesa distinguir la cuestión de la *transferencia interna y externa*, y la posible presencia de límites de solvencia. Así en las proyecciones, la deuda pública se transforma en un problema externo cuando el gobierno no puede gravar la tenencia de activos externos por parte de los residentes nacionales, ni llevar adelante reformas que reduzcan el gasto público.

Modelos de capacidad de pago

La carga que impone la deuda puede ser vista alternativamente mediante una u otra de las relaciones mencionadas, de deuda a PIB o bien de exportaciones a deuda. El primer enfoque supone que la economía centra la capacidad de pago y la sostenibilidad de la deuda en que la relación deuda/PIB se mantenga constante como condición de solvencia de largo plazo. En tanto la segunda busca mantener la relación exportaciones-deuda constante en el largo plazo.

La literatura académica del enfoque intertemporal pone especial énfasis a la obtención de superávits comerciales futuros como condición para que la economía pueda endeudarse (Sachs 1981; Obstfeld y Rogoff 1996; Milesi-Ferretti y Razin 1996). La llamada *condición operativa de solvencia* en Milesi-Ferretti y Razin es el marco analítico utilizado en la determinación de los superávits comerciales requeridos para cumplir con las obligaciones de la deuda, en base al *enfoque intertemporal* se plantea una solución en ratios del PIB para una economía que crece en estado estacionario —esto es, a tasas constantes— con certidumbre, tasa de interés constante y un solo tipo de activo financiero, que en su expresión simplificada se puede escribir de la siguiente manera:

$$tb_s = (r - g).d_s \quad (1)$$

En el contexto de nuestro análisis d representa la relación deuda-PIB es decir el ratio de activos externos netos con signo negativo. Este enfoque genera modelos de solvencia intertemporal en términos de la brecha ingreso–gasto, o la magnitud del sacrificio de gasto, en estado estacionario, que impone la carga de la deuda. La “carga” de la deuda se mide en términos de las variables de comercio, por cuánto superávits comerciales debe generar para hacer frente a los pagos externos de la economía endeudada, según discuten autores como Obstfeld y Rogoff 1995, 1996; Milesi-Ferretti y Razin 1996, 1998.

Como bien señalan Rubini 2001 y otros autores, dicha condición nada dice sobre qué combinación de exportaciones e importaciones genera el saldo requerido. En Barone y Díaz Cafferata 2006 se reescribe la condición de solvencia externa, para obtener una expresión en términos de exportaciones, a partir de la cual se puede discutir la cuestión de la transferencia interna y externa cuando una economía se endeuda en divisas, y discernir en torno a la operatividad de la restricción fiscal y externa.

$$x = (r - g).d_s + m \quad (2)$$

El planteo “tradicional” (Obstfeld y Rogoff, 1997) expone la capacidad de pago en términos de generación de *superávits de balanza comercial*; para nuestro propósito, procuramos racionalizar el argumento de que *las características estructurales de las* 13

exportaciones argentinas determinan como contrapartida (para restricciones admisibles de las otras variables) una *rigidez estructural en su endeudamiento externo*. Con este enfoque procuramos explicar las características históricas de la cuenta corriente, y además sugerir orientaciones de política.

Para ello construimos dos tipos de indicadores a partir de la condición de solvencia en estado estacionario. Uno determina en porcentaje del PIB las exportaciones requeridas (x^r) dada una cierta relación de deuda a PIB. El otro es la deuda admisible (d^A) cuando se toma como dado el grado de apertura de la economía.

La ecuación (2) pone específicamente de manifiesto el papel restrictivo del grado de apertura exportadora. A partir de la cual definimos como brecha relevante o "brecha de exportaciones" a la diferencia:

$$x^o - x^r = x^o - [(r - g).d + m] \leq 0 \quad (3)$$

Esta fórmula, en primer lugar, centra la atención en las exportaciones, al tiempo que destaca, en el miembro derecho de la ecuación, las diferentes causas de posible generación o agravamiento de la brecha de capacidad de pago. Segundo, puede estimarse empíricamente, utilizando variables que aproximen, la percepción de los agentes económicos en un momento del tiempo, del valor esperado de estado estacionario de las variables *forward looking*.

Representación gráfica de límites de deuda admisible en términos de la transferencia interna y externa

La Figura 1 es una versión modificada de Barone y Díaz Cafferata 2006. Representa en un marco unificado una perspectiva gráfica de las características de la transferencia interna y de la transferencia externa, y de las relaciones entre ellas que determinan cuál es operativa en la determinación de los límites de endeudamiento. En otros términos, cuál es la "capacidad de pago" relevante.

En el eje de las abscisas se representa la relación de deuda a PIB (d). En las ordenadas del cuadrante superior, el grado de apertura requerido y *observado* de la economía medida por la relación de exportaciones al producto (x). Y en el cuadrante inferior las variables fiscales correspondiente. Es pertinente enfatizar en este punto que para el análisis de solvencia los valores de las variables son las de estado estacionario, "*forward looking*", es decir, los valores esperados para cada momento del tiempo en el horizonte relevante.

La transferencia externa: exportaciones requeridas y observadas y la brecha de exportaciones

El panel superior de la figura describe la transferencia externa, especificando las características de las exportaciones *requeridas* (x^r), de las exportaciones *observadas* (x^o), es decir, las esperadas en el sentido *forward looking*, y de la brecha de exportaciones.

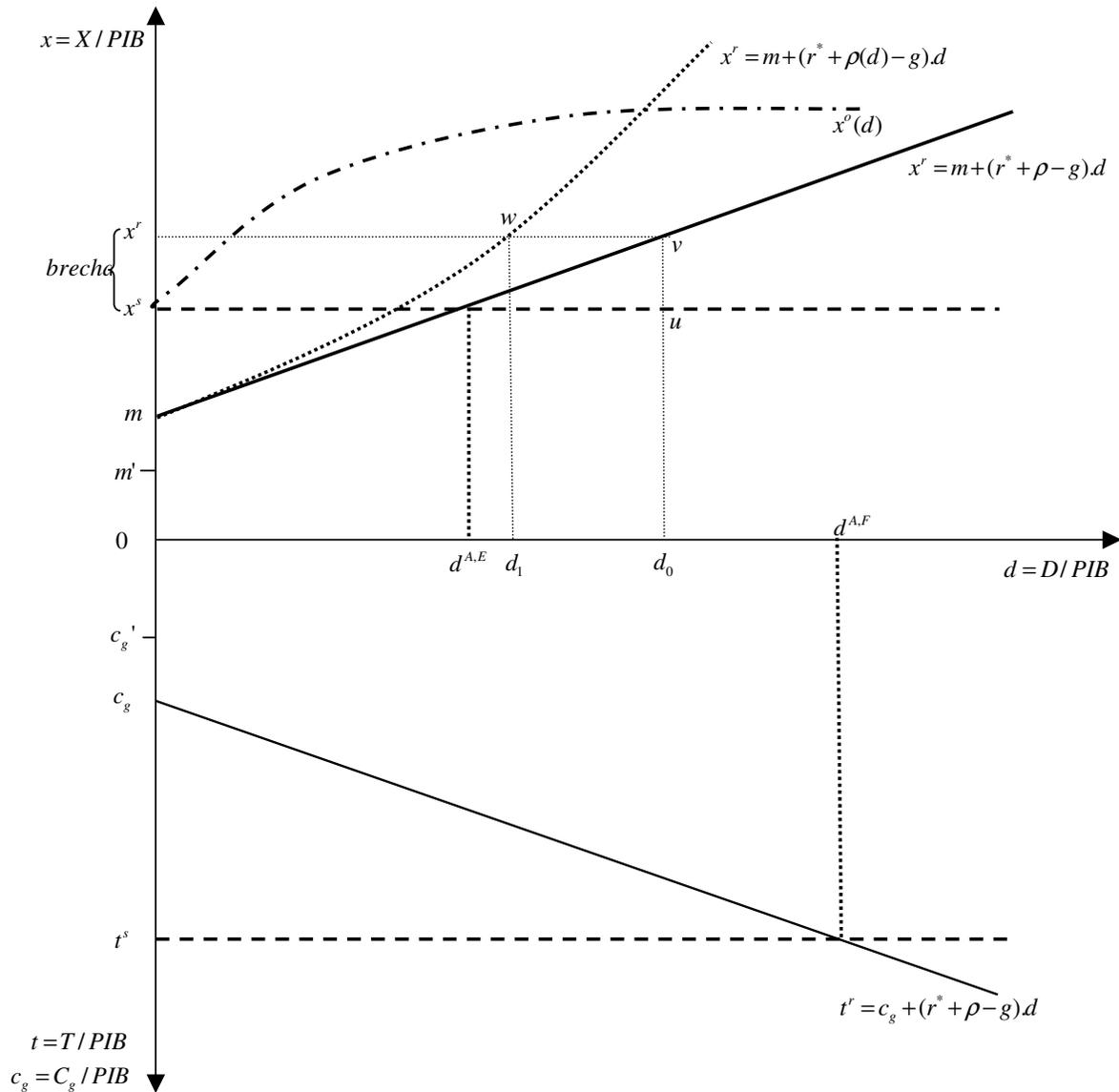
La línea **mv** indica las exportaciones (en proporción del PIB) requeridas para pagar las importaciones y las obligaciones de la deuda, conforme la ecuación:

$$x^r = m + (r^* + \rho - g) \times d \quad (4)$$

Donde x^r dado d , indica las exportaciones en proporción al PIB (o el grado de apertura estructural, de largo plazo) *requeridas* para que se verifique la condición de solvencia dadas la tasa de interés incluido el riesgo país ($r^* + \rho$) y la tasa de crecimiento de la economía g .

Figura 1

Límites estructurales de endeudamiento en divisas, transferencia externa y transferencia interna



En esta expresión se supone que la tasa de interés relevante incluye una prima de riesgo país constante. Esta línea **mv** gira en sentido antihorario aumentando las exportaciones requeridas para un cierto ratio **d**, cuando aumentan la tasa de interés internacional o la prima de riesgo, y se mueve paralelamente hacia arriba para valores más altos del coeficiente de importaciones. Tasas de crecimiento estructural de largo plazo **g** más altas, permiten mantener el ratio **d** constante cumpliendo la condición de solvencia, con una relación x^r más baja.

Por su parte, la línea **mw** representa un caso alternativo respecto del anterior, que se presenta cuando la prima de riesgo es una función creciente del ratio **d**, puntualizando el caso general de que la prima de riesgo de los países no es constante. Por ejemplo, el EMBI que publica JPMorgan es fluctuante dependiendo de los cambios en la información. Con lo cual la ecuación (4) se puede reescribir como sigue:

$$x^r = m + (r^* + \rho(d) - g) \times d \quad (5)$$

La tasa de interés y el riesgo país creciente

En la expresión (5), la tasa de interés relevante no surge de una oferta de fondos infinitamente elástica para la economía, sino que incluye un componente básico de tasa de interés internacional libre de riesgo r^* , y una porción ρ que depende del nivel de endeudamiento.

En la literatura que explica la prima de riesgo como determinada por la deuda, puede mencionarse Ávila 2000 quien, toma como punto de referencia los desarrollos de Arnold Harberger 1976, Aizenman 1998 y Aizenman y Marion 1998⁸. Esta expresión señala la importancia de reconocer que la tasa de interés que paga la economía pequeña no puede suponerse en realidad constante. Por el contrario, la tasa de interés a lo largo de la curva de oferta de fondos que enfrenta es función creciente de la deuda, porque crece la probabilidad de *default*. A la tasa internacional libre de riesgo hay que sumar, en efecto, la prima de riesgo país. Con la interacción de esta curva de oferta de fondos y de la demanda queda determinada la magnitud de la deuda, que es menor a la de un mundo sin riesgo. Por su parte Nogués y Grandes 2001, a partir de la condición de arbitraje presentada por Edwards 1986 y Min 1998 formulan la expresión:

$$(1 - p) \cdot (1 + i^* + s) = 1 + i^* \quad (6)$$

donde p es la probabilidad de *default* vinculada con la capacidad y voluntad de pago de la deuda, i^* es la tasa de interés internacional libre de riesgo y s es la prima de riesgo país. A partir de esa ecuación obtienen el riesgo país como función de la probabilidad de *default*.

$$s = [p / (1 - p)] \cdot (1 + i^*) \quad (7)$$

Además, la experiencia de la crisis de México de 1982, y más recientemente otras internacionales en los '90, hacen evidente que la curva de oferta de fondos no puede suponerse que está fija, sino que, adicionalmente, *shocks* negativos la mueven hacia arriba. Una implicancia del análisis es que en consideración de estos factores adoptar una estrategia de endeudamiento conservadora es prudente a fin de que los acreedores tengan una percepción de la existencia de márgenes en la capacidad futura de cumplir con los pagos de la deuda –una probabilidad de *default* menor- que llevaría a un riesgo país menor.

El coeficiente de importaciones

Otra variable relevante para construir la condición de solvencia en términos de exportaciones es la proyección de qué porción de las exportaciones deberá asignarse en el futuro al pago de las importaciones. El sendero de largo plazo puede orientarse según la estrategia de desarrollo adoptada. Si el cociente de importaciones a PIB esperado es rígido o creciente, entonces la generación de saldos de balanza comercial positivos exigirá un esfuerzo adicional en el desarrollo de la capacidad exportadora. La capacidad de operar sobre la relación de importaciones a PIB es también importante a corto plazo, por ejemplo en cuanto a la respuesta a una devaluación cuando ocurre una situación de crisis con interrupción de flujos que requiere reasignar recursos hacia el sector exportador, pero ese

⁸ En los trabajos de Aizenman se destaca la importancia de la incertidumbre debido a la volatilidad de las variables relevantes sobre la inversión y el crecimiento

proceso es lento y puede requerir "*import compression*" con efectos negativos sobre el crecimiento (Sachs 1985; Williamson 1985).

Deuda como un agregado homogéneo

En la *condición operativa de solvencia* (ecuación 1), y la brecha de exportaciones (ecuación 3) la relación deuda al PIB corresponde a un ratio de estado estacionario que se mantiene constante para el horizonte relevante. Otra particularidad del ratio deuda-producto es que se trata de un agregado homogéneo que no diferencia entre acreedores (gobierno, agencias, particulares), si la deuda está asociado a movimientos financieros o de inversión directa externa, si es a tasa fija o flexible. Tampoco diferencia entre deuda de corto y largo plazo, por caso Argentina paso de una deuda a producto promedio del 4,8% en 1994-1996 a un ratio del 6,8% en 1997-2000 (Gurtner, 2004), lo que impone exportaciones requeridas mayores si la deuda fuera de mas largo plazo. El tomar como un agregado homogéneo al ratio de deuda al PIB elimina el aspecto de la composición de la deuda, pública o privada.

El sendero forward looking de la capacidad estructural de las exportaciones

Las *exportaciones requeridas* para la condición de solvencia deben compararse con la capacidad de pago de la economía en términos de exportaciones (esto es, las exportaciones futuras estimadas, esperadas u "observadas" en un sentido *forward looking*). Nos interesa en particular el caso en que existe un valor estructural del grado de apertura, que determina la tendencia de largo plazo del ratio x .

La evolución esperada de las exportaciones consistirá entonces de un componente tendencial más un componente cíclico de corto plazo, determinando una banda de fluctuación alrededor del valor de largo plazo o estructural, indicado en el gráfico por Ox^s .

$$x_o = x_s(d, vc, \dots) + x_c(e_r, \dots) \quad (8)$$

La condición de solvencia de largo plazo depende entonces del valor tendencial proyectado hacia el futuro, que sólo cambia lentamente, pero sin duda no es rígido, en cuanto la economía puede transformarse estructuralmente como lo han hecho los países asiáticos. Un punto crítico en este sentido es que si aumentos transitorios de las exportaciones son interpretados como cambio estructural, el error de estimación de la trayectoria futura puede generar sobreendeudamiento y ser causa de crisis externa. Puede consultarse en este punto Díaz Cafferata y Fornero, 2006. Entonces la brecha de exportaciones puede escribirse como sigue:

$$x^o - x^r = x_s(\cdot) + x_c(\cdot) - [(r^* + \rho(d) - g).d + m] \langle \rangle = 0 \quad (3')$$

Finalmente, para un ratio d igual a Od_o , con riesgo país constante la Figura 1 determina exportaciones *requeridas* $d_o v$, y en este caso existe una *brecha* entre las exportaciones requeridas por la condición de solvencia y las esperadas. Suponiendo que las exportaciones esperadas son $d_o u$, precisamente la apertura estructural x^s , se presenta a ese nivel de deuda una brecha negativa, indicada en la Figura 1 por $d_o u - d_o v = uv$.

Cuando la deuda mejora la capacidad exportadora

Un caso interesante se presenta cuando la deuda permite realizar inversiones que estimulan la capacidad exportadora de la economía, que se representa por la línea $x^o(d)$, que es una curva creciente presumiblemente a tasa decreciente, suponiendo

que la deuda mejora el grado de apertura, es decir las inversiones están asociadas al sector transable de la economía, pero existe en todo caso siempre un límite estructural.

Presión fiscal para efectuar la transferencia interna

De manera similar a la transferencia externa, el panel inferior representa la presión fiscal doméstica necesaria para financiar la suma del gasto público doméstico y las obligaciones de la deuda.

La línea de puntos al nivel t^s corresponde el “límite de presión fiscal estructural” para esa economía que han señalado diversos autores. Alcanzar el superávit primario que permite estabilizar la relación deuda pública a PIB, puede requerir un ajuste draconiano en el gasto de gobierno, o un aumento brusco y sustancial de los ingresos públicos, que resulten política o económicamente inviables.

En éste sentido, el valor de $Oc_g = C_g / PIB$ puede ajustarse a Oc_g' liberando de esa manera capacidad de pago que puede ser reorientada para honrar la deuda, pero naturalmente este ajuste tiene una flexibilidad limitada. Durante la década de los '80, y en especial con la vuelta a la democracia de los países latinoamericanos, formó parte del discurso político que el pago de la deuda no debía implicar sacrificios del pueblo. Esa particular visión puede tener un peso sustancial a la hora de tomar decisiones sobre ajuste requeridos para satisfacer los pagos de la deuda, haciendo menos flexible a la baja la participación del gasto público en el PIB.

Esta representación permite reflejar también la mayor presión fiscal requerida por la solvencia como consecuencia de una devaluación. Para un ratio deuda externa-PIB dado, el rayo que parte de c_g rota hacia en sentido horario señalando la mayor presión fiscal necesaria; o alternativamente la reducción de los niveles de ratio de deuda admisible para una cierta presión fiscal.

Roubini 2001, señala que la posibilidad de mantener déficit primarios se reduce cuando debe acudir a altos niveles de impuestos distorsivos o si los necesarios ajustes del gasto público son socialmente inaceptables. La cuestión de la importancia relativa del sector externo o fiscal se expresa en qué indicadores de sostenibilidad son más adecuados.

Aparte de la “resistencia a la reducción del gasto” una consecuencia no deseada de exceder los límites estructurales a la presión tributaria para efectuar la transferencia interna sería el efecto negativo sobre el crecimiento. Dornbusch y Reynoso 1993 señalan que cuando se detiene el flujo de préstamos externos, de manera que no es posible continuar con el mecanismo de *rolling over* el principal de la deuda, los países tienen que comenzar a realizar las transferencias externas. Pero la reducción de gastos y los intentos de aumentar la presión tributaria son impopulares, de manera que es posible que el ajuste se produzca en parte recortando la inversión del sector público. En la medida en que se acuda al financiamiento mediante creación de dinero se genera inflación, aumentando adicionalmente, por sus efectos sobre el crecimiento, la carga de la deuda. Además, la depreciación requerida para generar el superávit de balanza comercial, aumenta el valor real del servicio de la deuda externa en términos de la base impositiva. Si un país tiene un servicio de la deuda del 6% del PIB, una depreciación real del 20% aumenta la carga del servicio de la deuda en 1,2%.

La relación deuda PIB y los límites de endeudamiento

También, como una variante de interés, Barone y Díaz Cafferata 2006 escriben los límites de la capacidad de uso del ahorro externo como función de la intensidad de comercio, lo cual sirve también como referencia de *umbral de endeudamiento*, que en términos de la balanza comercial significa escribir la ecuación (1) como sigue:

$$d = \frac{1}{r - g}(x - m) \quad (9)$$

La distancia $Od^{A,E}$ representa el límite de deuda de largo plazo admisible determinada por el límite estructural a la transferencia externa, en el sentido de que, dadas las variables relevantes, el cumplimiento de las obligaciones derivadas de esa deuda alcanza el límite de apertura, o el valor de la apertura exportadora estructural Ox^s . Veamos más de cerca este punto. Si escribimos la ecuación (9) como:

$$d = h * x - h * m \quad (10)$$

En la cual $h = \frac{1}{r - g}$ queda determinado un límite de endeudamiento para la economía dada la performance exportadora. En otras palabras, proporciona en un momento del tiempo dados los valores forward looking de las variables, la relación **d** estructural *admisible* para un país como función de la performance estructural de las exportaciones.

Este límite puede entenderse como una respuesta a la pregunta de Milesi-Ferreti y Razín (1996), respecto de que la ecuación de solvencia nada dice sobre el *turning point*, momento a partir del cual la economía debe pasar de operar con cuenta corriente (y balanza comercial) deficitarios, a generar los superávits comerciales y luego de cuenta corriente, que son los que verifican la *ecuación operativa de solvencia forward looking* de largo plazo.

La ecuación (10) proporciona en efecto, interpretada en este sentido, una señal de "Pare". Indica el máximo endeudamiento *admisible*, es decir, que puede ser pagado dadas las condiciones estructurales del sector externo de la economía. Cuando el ratio **d** observado se encuentra en un nivel inferior al límite admisible dadas las exportaciones y el conjunto de las otras variables de la ecuación, la economía puede seguir aumentando su deuda en el largo plazo. Hasta que se encuentra con el límite que le impone la performance exportadora de largo plazo, porque más allá de ese punto deja de cumplirse la condición de solvencia. Una vez alcanzado el límite estructural, la economía puede sin embargo exceder transitoriamente su restricción de largo plazo como *shock absorber*. Este es el caso si por ejemplo hay una caída transitoria de los términos de intercambio, o si aparecen problemas de liquidez por dificultades de coordinación de los pagos, pero si la economía es solvente en el largo plazo no se esperaría encontrar dificultad para el "roll over".

Lo mismo ocurre con el progresivo aumento del déficit fiscal. Cuando la deuda pública se encuentra dentro de los límites de *deuda admisible*, puede no obstante percibirse que la generación de deuda es tal que superará los límites de capacidad de pago. Este es precisamente el problema de sustentabilidad. Si el curso de los acontecimientos hacen percibir que el gobierno no estará en condiciones de realizar el *turning point* y pasar de endeudarse a pagar, la crisis está en proceso de incubación.

En definitiva la restricción externa es la relevante, es decir, se convierte en la restricción operativa, cuando el límite de la deuda admisible **d** determinadas por las

exportaciones estructurales o el grado de apertura estructural, para efectuar la transferencia externa $Od^{A,E}$, es menor que el límite de endeudamiento impuesto por la transferencia interna $Od^{A,F}$, es decir, la deuda admisible dada la restricción fiscal.

Adviértase que en esta representación se supone que la deuda externa ha sido contraída por el gobierno o que éste se ha hecho cargo de la deuda privada. Esta discusión deja en claro que tiene sentido concentrarse en la transferencia externa cuando ésta es la operativa, y no la fiscal. A su vez, en la aplicación empírica, bajo la hipótesis de que las crisis externas hubiesen sido efectivamente causadas por la percepción de los agentes económicos de que el gobierno no sería capaz de generar los superávits fiscales, no se encontraría evidencia de que la brecha externa tenga capacidad predictiva sobre las reversiones de la cuenta corriente.

Las exportaciones y la restricción externa, solvencia y sostenibilidad

En síntesis, la discusión de la capacidad de pago ha sido planteada en términos de dos tipos de condiciones, la solvencia fiscal y de capacidad de pago externa. Las exportaciones juegan un papel relevante en la capacidad de pago cuando la restricción operativa es la externa.

La importancia de las exportaciones suele aparecer en los debates sobre las crisis y en el uso de indicadores de capacidad de pago, sin un modelo explícito, acudiéndose en tal caso a la experiencia empírica ("rules of thumb") para sugerir la relevancia y valores límite de cocientes tales como D/PIB , rD/PIB , D/X ó rD/X , Manasse y Roubini (2005). Pero se ha señalado insistentemente que hay características idiosincrásicas que establecen amplios márgenes en los límites aceptables sin deterioro sustancial en la percepción de la capacidad de pago de diferentes países; estas magnitudes pueden ser orientadoras pero no proporcionan límites precisos cuya ruptura anuncie dificultades de pago o presiones en los mercados cambiarios por distintos motivos.

Williamson 1995, señala que es apropiado fijar la atención en la relación D/PIB , cuando se examina una economía razonablemente abierta con X/PIB que excede el 20%. La relación D/X adquiere mayor importancia cuando la economía es relativamente cerrada, con un ratio de exportaciones a PIB inferior al 20%, como es el caso de la economía Argentina.

Aunque no hay un método satisfactorio para estimar el nivel aceptable de la deuda externa, la mejor aproximación todavía parece estar basada en varias reglas empíricas: la relación D/X no debería exceder del 200%, la relación servicio de la deuda a exportaciones hasta 25%, y la relación D/PIB hasta 40%.

Si observamos esos valores en los niveles límite $D/X = 2$, $D/PIB = 0,4$ ¿Cuál es el grado de apertura exportadora consistente con esos valores? Puede observarse que están conectados en la ecuación $X/PIB = (X/D).(D/PIB)$, que con los números indicados sería $X/PIB = (X/D).(D/PIB) = 0,5 \times 0,4 = 0,2$. Para Argentina es el doble que el aparente valor de "apertura estructural" desde los '50.

El modelo de Cohen

Cohen 1985, al evaluar la solvencia de los países endeudados, luego de la crisis de la deuda en 1982, argumenta que el deterioro de la solvencia se atribuye a la relación entre la tasa de interés de la deuda y la evolución esperada de las exportaciones, y más específicamente que el nivel de la tasa de interés fue sustancialmente mayor a la tasa de crecimiento de las exportaciones (p 141). Para

contar con un indicador de solvencia sugiere que la mejora variable indicativa de los ingresos potenciales externos de un país sería el producto del sector transables, pero dada su indisponibilidad utiliza las exportaciones.

Así, si los pagos de la deuda son una proporción **b** de las exportaciones que crecen a una tasa constante **n**, y dada la tasa de interés $r > n$, el valor de **b** que satisface la condición de que el valor presente de las exportaciones sea igual a la deuda en un momento del tiempo es igual a:

$$b = \frac{(r - n)}{(1 + n)} \cdot \frac{D}{X} \quad (11)$$

Donde el ratio que se mantiene constante es la relación deuda a exportaciones, a diferencia del enfoque de solvencia de la ecuación (1).

A su vez, Cohen plantea la importancia de los cambios en la tasa de interés para los países endeudados, comparando la tasa real de interés con la tasa de aumento de las exportaciones. Si ésta es mayor, no aparecen problemas de solvencia, porque los acreedores de una generación saben que podrán vender los instrumentos en los que han invertido a los prestamistas de la generación siguiente al valor del principal más el interés.

Un país sólo necesita asignar una pequeña fracción de sus exportaciones para asegurar que sus deudas serán honradas en un período finito, pero su situación se complica cuando la tasa de interés excede la tasa de crecimiento de sus exportaciones.

La ecuación (11) propuesta por Cohen indica qué fracción de las exportaciones de la economía debe asignarse a los pagos de la deuda para que el país permanezca solvente. Utilizando proyecciones de la tasa de interés y del crecimiento de las exportaciones aplica el índice de solvencia a un conjunto de países deudores. Entre ellos, considera los casos de Argentina y Brasil, que tuvieron balances comerciales superavitarios en 1983 y 1984. Pero se ha hecho notar que en el caso de Argentina el índice de Cohen no es un indicador adecuado debido a la presencia de *capital flight*. Este no sería el caso de Brasil, cuyo superávit en 1983 y 1994 le permiten mantenerse con holgura en la condición de solvencia. Un caso diferente es el de los países africanos, más expuestos según sus estimaciones a caer en insolvencia.

Cuestiones asociadas a los límites de solvencia y sobreendeudamiento

El análisis económico más allá de las anteriores relaciones procura avanzar en la explicación del comportamiento de las variables y las implicancias de política. Una vertiente comparativa de los estudios destaca las características idiosincrásicas para diferentes países en cuanto a particularidades de la deuda, los límites de solvencia y los umbrales en que los déficit de cuenta corriente -o el stock de deuda- se vuelven "excesivos", esto significa sobreendeudamiento? (Milesi- Ferretti y Razin 1996; Lanteri 2006; Saksonovs 2006).

Díaz Cafferata y Fornero 2006, argumentan que por errores de predicción o por imprudencia, la economía puede excederse a niveles de *overborrowing* en una visión optimista de los efectos de la liberalización, y muestran que este mecanismo habría operado en el crecimiento de la carga de la deuda en la segunda mitad de los '90 en Argentina.

Pero hay países con déficit persistentes en el tiempo -Canadá, Australia, Corea-, en contraste con otros que entran en crisis con deudas relativamente bajas como Argentina, diferencias cuya explicación tiene inocultable importancia de política.

Milesi-Ferretti y Razin 1996, han señalado que los problemas en cumplir con la solvencia no alcanzan a explicar las crisis, incorporando el concepto de sustentabilidad que agrega interesantes matices analíticos, porque los escenarios futuros no tienen el grado de previsión supuesto en la ecuación de solvencia, y se hace más complejo modelar y contrastar el problema para los tenedores de deuda: si el país deudor podrá pagar y si estará dispuesto a pagar (moral hazard). Estos elementos influyen en la valuación de los activos y en la tasa de interés forward looking que tiene un componente de riesgo país influido por la previsión de performance exportadora, el nivel de desarrollo (industrializados o emergentes) y las instituciones.

Más recientemente Reinhart, Rogoff y Savastano 2003, introducen el concepto de *debt intolerance* argumentando que los límites del endeudamiento de una economía depende de su historia o reputación. Es decir, los tenedores de activos de un país tomarían ciertos valores de D/PIB y X/PIB como críticos como resultado de que en el pasado dichos valores determinaron situaciones de *default*. Un valor promedio de relación deuda-producto de 0,44 resulta crítico para los países emergentes que han experimentado un solo episodio de *default* en su historia desde 1854.

McKinnon y Pill 1997, señalan que el sobreendeudamiento puede ser consecuencia de una sobrestimación de las ganancias potenciales de la liberalización comercial por parte de los bancos, que en un contexto de riesgo moral, provocan este resultado.

Por supuesto que la vulnerabilidad de un país depende no solamente de la deuda sino también del tipo de obligaciones que se contrae

Solvencia o liquidez

Ricardo Lagos señala que la distinción entre solvencia y liquidez, que en principio es clara, en la práctica se hace más borrosa. En el sector privado la insolvencia corresponde a un exceso del total de pasivos sobre el total de activos. Por su parte "iliquidez" es la incapacidad de un prestatario de cumplir con sus obligaciones corrientes utilizando su flujo de recursos corrientes y nuevo endeudamiento. En una economía de mercado, precisa, la insolvencia implica iliquidez. Pero puede ocurrir iliquidez aún cuando exista solvencia si hay temporariamente una situación de "disorderly markets" en que el acceso al financiamiento privado se hace prohibitivamente alto aunque el costo de oportunidad del crédito "normal" se mantenga en límites razonables. A su vez un prestamista insolvente tendrá restricciones de liquidez; de hecho el temor de insolvencia es posiblemente la causa principal de iliquidez.

Podemos inferir que Argentina, que padece de crisis recurrentes de liquidez, tendría en el fondo un problema de solvencia "estructural" explicando posiblemente que la economía se precipite en crisis recurrentes aún, históricamente, para valores relativamente pequeños de la deuda/PIB y en particular en comparación con otros países más "sólidos".

4. Ejercicios para Argentina. Las crisis recurrentes y el default de 2002

El *default* argentino de 2002 responde a múltiples razones desde errores de política hasta la presencia de mala suerte como se refiere en la introducción de este trabajo. El papel del grado de apertura como variable explicativa de la reversión del flujo de

capitales es abordado por Edwards 2004, quien sugiere que el efecto sobre el crecimiento de las reversiones de los flujos de capitales depende del grado de apertura, medido por la suma de las exportaciones e importaciones como ratio del producto; el efecto negativo de las reversiones disminuye con el grado de apertura, señalando que para nuestro país el efecto sería de una disminución del producto del 3,76% en tanto que para Chile, con un grado de apertura mayor, sería del 2,64%⁹.

Los hechos estilizados de la cuenta corriente de largo plazo Argentina (Díaz Cafferata *et al.* 2005) señalan que los saldos son en promedio cercanos a cero; no presenta déficit persistente; hay cambios de signo cada tres años (3,35 en promedio); crisis externas recurrentes y reversiones en la cuenta corriente cada 7,7 años desde 1935. La Tabla 1 resume las reversiones y los cambios en el producto antes y después de las mismas. Bajo la hipótesis de que las reversiones son reacción de los acreedores externos por la percepción de pérdida de solvencia, y que ésta se manifiesta con el signo negativo de la brecha de exportaciones; esperamos que empíricamente tales valores negativos de la brecha anuncien, o sean consistentes con la presencia de reversiones. Dado que como hemos visto hay otras razones que pueden explicar las reversiones, esta es una hipótesis empírica inicial de trabajo extrema, pero que puede proporcionar indicaciones valiosas de la influencia del canal de los flujos comerciales en la determinación de los vaivenes de la cuenta corriente.

Tabla 1
Argentina. Reversiones de la Cuenta Corriente (Cambios \geq 2.48% *)

Años	1939	1950	1953	1963	1973	1976	1988	1995	2002
Δ CA%	-4.51	-2.67	-6.64	-4.07	-3.02	-3.61	-2.82	-2.51	-7.67
Δ PBI									
Antes	2.05	-0.05	0.00	-1.98	2.91	-0.30	0.32	1.40	-7.71
%** Después	3.41	-0.67	5.59	9.73	2.36	1.47	-4.42	6.81	8.93

Fuente: Díaz Cafferata, Kohn and Resk, 2005.

* Promedio de CA in déficit.

** % Promedio de cambio en el PBI en pesos; La fila superior muestra los valores correspondientes a los dos años previos a la reversión, la fila inferior los dos años posteriores.

Ejercicios empíricos

La condición de solvencia, expresada en términos de exportaciones requeridas como indicador de la capacidad de pago (y por tanto de endeudamiento) de la economía, y en particular la brecha entre las exportaciones observadas y requeridas, expresan límites estructurales a la posibilidad de uso del ahorro externo. Nos interesa examinar empíricamente si se encuentra que el aprovechamiento del ahorro externo como fuente complementaria de financiación de la inversión, en el proceso histórico de crecimiento argentino en un mundo donde existe movilidad internacional de capitales, y si aparece evidencia de que movimientos en la brecha entre valores del grado de apertura exportador y la condición de exportaciones requeridas tienen efectos en la cuenta corriente.

Brechas negativas de exportaciones, es decir exportaciones observadas menores que las requeridas indicarían problemas de cumplimiento de las obligaciones de la deuda. Esta proposición, contrastable empíricamente, requiere ciertos supuestos sobre las variables claves de la brecha de exportaciones.

$$Bx = x_o^s - [(r^* + \rho - g).d + m]$$

⁹ Cfr. Edwards 2004, pag 35.

Que la economía pueda mantener una relación deuda-PIB constante d depende de la percepción *forward looking* de la tasa de interés con riesgo ($r^* + \rho$), de la tasa de crecimiento de la economía g y de la relación importaciones-PIB. Es decir, el problema de analizar el cumplimiento de las exportaciones esperadas y requeridas hace necesario operativamente a partir de valores observados *ex post* de las variables, construir valores *ex ante*. Para las exportaciones esperadas de largo plazo se toman los valores correspondientes a las exportaciones efectivamente observadas, de suerte tal que los tenedores de deuda no cometen ningún tipo de error de predicción.

Las exportaciones requeridas *forward looking* surgen de dos componentes, uno es la necesidad de pagar con ingresos de exportaciones en el futuro las importaciones; el otro el servicio de la deuda. Se trabajó con dos procedimientos diferentes: i) la tasa de interés con riesgo y la tasa de crecimiento *forward looking* para cada momento del tiempo se obtienen como un promedio de diez años siguientes a partir de los valores observados en ese período. ii) alternativamente se toman los valores de tasa de interés con riesgo y crecimiento de cada momento del tiempo como los valores *forward looking*, lo que corresponde a un supuesto de que los tenedores de la deuda poseen expectativas miopes.

Composición de la deuda

La *condición operativa de solvencia* y la brecha de exportaciones suponen que la relación deuda-PBI calculadas en un momento del tiempo (por suponer que se trata de un estado estacionario) se mantiene constante, hecho que no se verifica en la práctica. Otro particular es que se considera a la deuda como un agregado homogéneo¹⁰, cuyo servicio se estima con una tasa de interés única (Barone y Díaz Cafferata, 2006). Sin embargo aspectos de composición (deuda privada o pública, corto o largo plazo, tipo de acreedor, tasa de interés fija o variable) pueden ser determinantes de la solvencia.

Una distinción adicional relevante sobre la estabilidad de los flujos de capitales, que se pierde al suponer homogeneidad, es la de los flujos financieros y la inversión directa extranjera

Fuentes de datos

Las series involucradas en el cálculo para testear la plausibilidad del grado de apertura como indicador de la capacidad de pago, y su importancia a la hora de entender las reversiones de los flujos de capital son: para la tasa de interés con riesgo la tasa de descuento del FED entre 1948 y 1969, suponiendo que el riesgo país esperado no era significativo en ese período; la tasa de interés de la deuda para el período 1970-1980 se tomó de Rodríguez 1986; para los años 1981-1997 a la tasa de interés de descuento del FED se le agregó la serie de riesgo país de Avila (2000), y para los restantes años se suma a la tasa de descuento el riesgo país del MECON.

La tasa de crecimiento del producto se obtuvo a partir de las series de PIB constante de Díaz Cafferata 2005. La fuente de datos correspondientes al balance comercial, PIB en dólares y la deuda son las siguientes: a) para la balanza comercial en dólares corrientes la fuente fue el INDEC (www.indec.gov.ar), b) el PIB en dólares corrientes de Ferreres 2005, c) la deuda externa en dólares para el período 1948 a 1965

¹⁰ Jaimovich y Panizza (2006); Cowan, Levy Yeyati, Panizza y Sturzenegger (2006), exponen cuestiones metodológicas y proporcionan fuentes de soporte estadístico sobre deuda pública sobre bases comparables para países americanos.

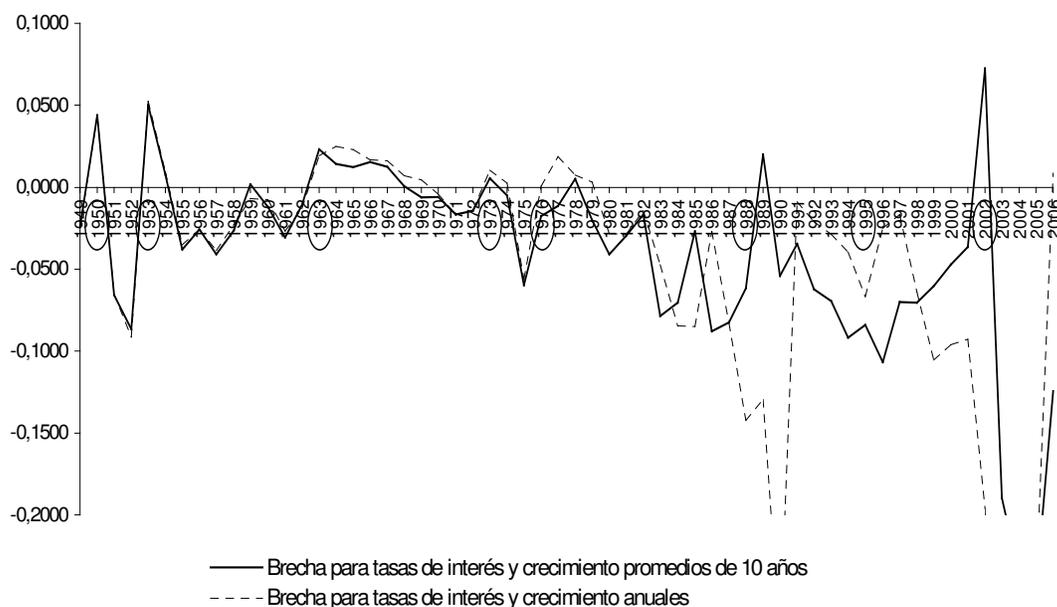
Rodríguez 1986, para los años 1966 a 2004 el Consejo Técnico de Inversiones 2004.

Resultados para Argentina

La Figura 2 provee los resultados de la brecha de exportaciones cuyos valores negativos pueden ser interpretados como un indicador de alerta de problemas de capacidad de pagos. Los años de reversiones de capital observadas en la Tabla 1 son marcados explícitamente en la Figura 2. Las reversiones de capital son precedidas en siete de los ocho casos en el período bajo observación 1948-2006 por valores negativos de la brecha de exportaciones.

La brecha de exportaciones de la Figura 2 diferencia dos etapas. La primera va hasta mediados de la década de los 70. Donde, tomando un promedio de las brechas negativa se encuentra que para corregir ese desequilibrio hubiera sido necesario que Argentina exhibiera un grado de apertura un 24% mayor al observado. En tanto en la segunda etapa, que va desde 1977 a 2006, los valores negativos significan que el grado de apertura debería haber sido un 70% mayor.

Figura 2. Argentina 1949-2006. Brecha entre exportaciones observadas y requeridas.



En otros términos, para los años de brecha negativa el aumento de las exportaciones para mantener la capacidad de pago externa significaba pasar de un grado de apertura promedio del 10,6% al 13,25% promedio en la primera etapa. En tanto en la segunda, implica pasar del 11,6% promedio al 19,72%, cambio que puede ser percibido como un ajuste muy drástico del gasto interno.

La brecha de exportaciones depende del comportamiento de la tasa de interés, el crecimiento, las importaciones y del endeudamiento. La Figura 3 muestra que en general la tasa de interés no ha sido uno de los determinantes más importantes de los problemas de capacidad de pagos, solamente la particular suba durante la crisis de la deuda. La carga de la deuda, por otra parte, se hace más pesada por la desaceleración del crecimiento económico que experimentó la economía Argentina en el período, acompañado de un aumento de la prima de riesgo (ver figura 4).

Figura 3. Argentina 1949-2006. Tasas de interés y crecimiento promedio de 10 años.

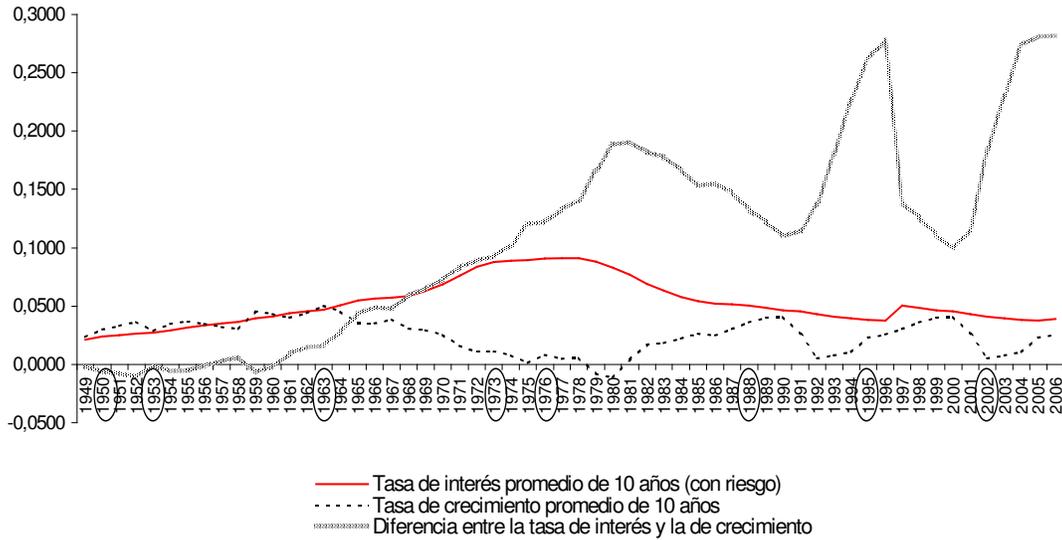
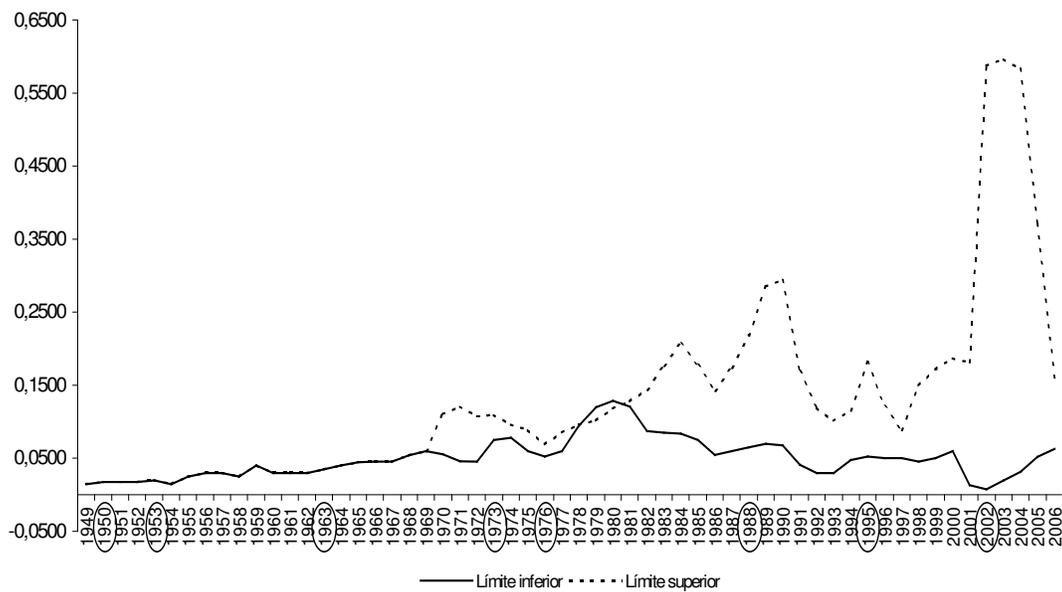


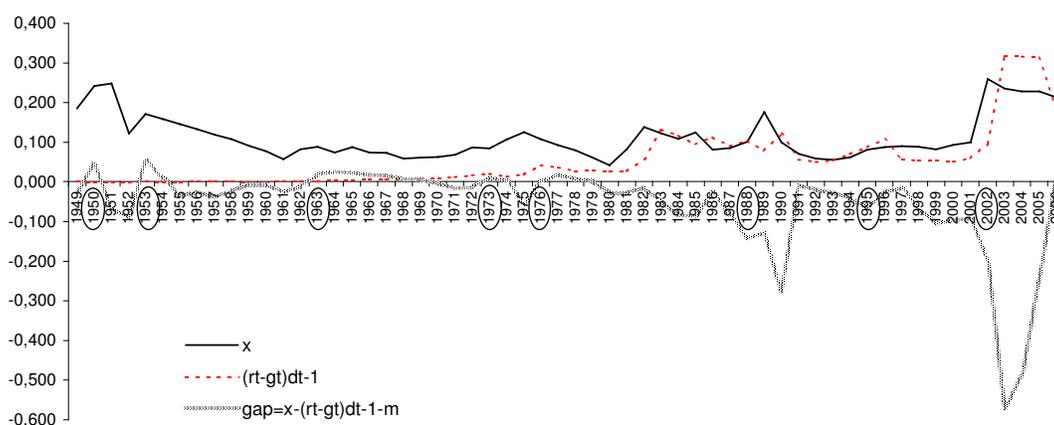
Figura 4. Argentina 1949-2006. Límites inferior y superior de la tasa de interés.



Una economía endeudada debe generar las exportaciones necesarias para hacer frente a las obligaciones externas y las importaciones, o bien la sustitución de estas últimas. La Figura 5 da valores dinámicos a la Figura 1 de la sección 3. La política de sustitución de importaciones llevada adelante en nuestro país ha estado acompañada por una disminución del grado de apertura imponiendo límites al endeudamiento muy bajos. Asimismo, la rigidez de las exportaciones ha operado como una limitante a la capacidad de uso del ahorro externo en la etapa de globalización financiera.

Por su parte, el análisis de los resultados de la Figura 5 ayuda a comprender las causas y el proceso de la evolución de las reversiones del flujo de capitales en la perspectiva del financiamiento de la inversión en la década pasada. En los '90 se observa que las exportaciones no acompañaron al endeudamiento externo de nuestro país lo que puede ser interpretado como una etapa de exceso de endeudamiento con relación a la capacidad de pago de largo plazo. Lanteri 2006, señala mediante la comparación de la cuenta corriente observada y la cuenta corriente estimada compatible con la hipótesis de suavización de consumo, que la década del 90 se caracteriza por un endeudamiento excesivo.

Figura 5. Argentina 1949-2006. Brecha entre exportaciones observadas y requeridas y su descomposición. Tasas de interés y crecimiento promedio de 10 años.



5. Consideraciones finales y temas de política económica:

Uno de los principales desafíos para las economías en desarrollo en esta era de globalización es definir la estrategia de inserción internacional adecuada a sus características estructurales, incluyendo cuál es la combinación adecuada de su régimen comercial y de apertura financiera. Más en general, qué papel otorgar al sector externo en la estrategia de desarrollo. Entonces, es preciso entender cómo interactúan la apertura financiera y comercial. ¿Cómo influyen las exportaciones u otras variables relevantes de la intensidad de comercio en la trayectoria de la cuenta corriente, y en particular en la posibilidad de que se utilice ahorro externo de largo plazo para financiar la inversión?

Más puntualmente, ¿deben ser los flujos de capital externo objeto de una política específica? La respuesta tiende a ser positiva si se consideran que son exógenos y desestabilizantes, pero no sería necesario si los efectos negativos eventuales aparecen como consecuencia de problemas internos como las políticas monetarias y fiscales laxas.

Del examen de la literatura surgen algunas consideraciones útiles respecto de la capacidad de endeudamiento para economías pequeñas y abiertas. La más importante, es que lejos de confiar en que los agentes, deudores y acreedores, tienden a generar deudas cuyo pago esta garantizado, ocurre que, por deficiencia de

información, incentivos inadecuados, o cambios bruscos en las condiciones económicas, son frecuentes las crisis o cambios de dirección de los flujos internacionales de capital. La lección que surge claramente de esta experiencia es que es necesario que el endeudamiento este acompañado de la estimación apropiada de la capacidad de pago. Las estimaciones de la capacidad de pago deben surgir de métodos confiables, que generen escenarios alternativos para evaluar los costos y beneficios de las distintas estrategias de endeudamiento.

En segundo lugar, la importancia de las exportaciones en la capacidad de pago de una economía depende de características específicas; por ejemplo, se ha señalado que si se observa una combinación de bajo D/PIB, y al mismo tiempo alto D/X, puede estarse cumpliendo con holgura la restricción fiscal, al tiempo que la capacidad exportadora constituye la variable crítica.

En el caso de Argentina, la solvencia en términos de exportaciones aparece como una variable relevante, y en particular la brecha entre las exportaciones observadas y requeridas con valores negativos puede ser un eficiente indicador de alerta de las reversiones del flujo de capital.

Otra lección importante de la experiencia internacional es que la solvencia no es condición suficiente para evitar crisis y reversiones de los flujos de capitales, porque hay otras razones como decisiones de composición de portafolio, incertidumbre, contagio, costo de la información en períodos turbulentos.

De cualquier manera, economías solventes aparecen como menos propensas a sufrir la acción de comportamientos preventivos o reacciones de manada ante la falta de información sobre el futuro incierto a que se refiere la solvencia. Dado que el cálculo de la capacidad de pago es *forward looking*, datos nuevos no esperados pueden alterar radicalmente las proyecciones y el valor presente de las variables que determinan la capacidad de pago. Eso significa no solamente que el endeudamiento debe respetar la restricción de largo plazo que impone el grado de apertura estructural, sino que un componente de la estrategia para reducir la vulnerabilidad derivada del endeudamiento externo es mantener los indicadores de capacidad de pago dentro de límites "*prudentes*", y estimular el ahorro doméstico.

6. Referencias

- Aizenman, Joshua (1998).** "New activities, the welfare cost of uncertainty and investment policies". International Journal of Finance and Economics. April.
- Aizenman, Joshua and Marión N. (1998).** "Volatility and Investment: Interpreting Evidence from Developing Countries". Mimeo. January.
- Ávila, Jorge (2005).** "Perspectivas de crecimiento de la economía argentina". En Perspectivas de Crecimiento. Instituto de Economía Aplicada Dr. Vicente Vázquez-Presedo. Academia Nacional de Ciencias Económicas; 7-14.
- Ávila, Jorge (2000).** Riesgo argentino y performance macroeconómica. Universidad del Cema. Buenos Aires.
- Bacha, E. L. (1984)** "Growth with Limited Supplies of Foreign Exchange: a Reappraisal of the Two-Gap Model". En M. Syrquin, L. Taylor and L. E. Westphal C (eds). Economic Structure and Performance: Essays in Honor of Hollis B. Chenery. Academic Press, New York.
- Bahmani-Oskooee, Mohsen and Chakrabarti, Avik (2005).** "Openness, size, and the saving-investment relationship". Economic Systems. Vol 29; N 3; 283-293.
- Barone, Sergio y Díaz Cafferata (2006).** "Rigidities in Openness, Export Performance and Indicators of External Solvency in Argentina", In Gabriele. Tondl (ed) Trade and Integration. The EU and Latin American. Viena University of Economics and Business Administration, forthcoming.

- Bleaney, Michael (2004).** "Argentina's Currency Board Collapse: Weak Policy or Bad Luck?" *The World Economy*, Vol 27, N5 (May); 699-714.
- Brodersohn, Mario (1975).** "Conflictos entre objetivos de política económica de corto plazo en la economía argentina". X Reunión de la Asociación Argentina de Economía y Política. Mar del Plata. Noviembre.
- 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.
- Calvo, Guillermo A. (1995).** "Capital Flows and Economic Management. Tequila Lessons", University of Maryland.
- Cavallo, Domingo F. (2003).** "How did the Foreign Debt Trigger the Argentine Crisis?". Seminario, Real Instituto Bilbao 11 de diciembre.
- Chenery, Hollis and Strout, A. (1966).** "Foreign Assistance and Economic Development". *American Economic Review*. Vol 56 N 4; 670-733.
- Coakley, Jerry; Kulasi, Farida; Smith, Ron (1996).** "Current Account Solvency and the Feldstein--Horioka Puzzle". *The Economic Journal*, Vol. 106, N 436. (May); 620-627.
- Cohen, Daniel (1985).** "How to evaluate the solvency of an indebted nation". *Economic Policy* (November); 140-167.
- Cowan Kevin; Levy-Yeyati, Eduardo; Panizza, Ugo; Sturzenegger, Federico (2006).** "Public Debt in the America". Inter-American Development Bank.
- Díaz Cafferata Alberto; Berbotto Leonardo y Kohn, David (2007).** "Fluctuations of the Current Account and the causes of the Argentine Long-run Growth Slowdown". En Eisen *et. al.* (eds). *Trade, Integration and Institutional Reforms in Latin America and de European Union*. Peter Lang. Frankfurt.
- Díaz Cafferata Alberto y Fornero Jorge (2006).** "Structural Change, Success and Crisis in Argentina: Mistaking Transitory for Permanent Export Response " In Gabriele. Tondl (ed) *Trade and Integration. The EU and Latin American*. Viena University of Economics and Business Administration, forthcoming.
- Díaz Cafferata, A.M., Kohn, David and Resk, Elena (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, Kathrin M.E. and Tesar, Linda L. (2005).** "International Borrowing and Macroeconomic Performance in Argentina". NBER Conference on Capital Flows. Revised version. February.
- Dornbusch, R. y de Pablo, Juan Carlos (1998).** *Deuda externa e inestabilidad macroeconómica en Argentina*. Sudamericana. Buenos Aires.
- Dornbusch, Rudiger y Reynoso, Alejandro (1993).** "Financial Factors in Economic Development". En Dornbusch R. (Ed). *Policymaking in the Open Economy*. EDI Series in Economic Development. Oxford U.P.
- Edwards, Sebastian (2004).** "Thirty Years of Current Account Imbalances, Current Account Reversals, and Sudden Stops", IMF Staff Paper, Vol 51, Special Issue.
- Edwards, Sebastian (1989).** "Real Exchange Rate, Devaluation and adjustment". Cambridge MIT Press.
- Edwards, Sebastian (1986).** "The Pricing of Bonds and Bank Loans in International Markets. An empirical Analysis of Developing Countries Foreign Borrowing". *European Economic Review*, 30.
- Eichengreen, B., R. Hausmann y U. Panizza. (2003b).** "Currency Mismatches, debt, intolerance and original sin: why they are not the same and why it matter". NBER working paper N 10036 (October).
- Fanelli, José María (2003).** "Growth, Instability and the Crisis of Convertibility in Argentina". In Teunissen and Akkerman Eds., 2003.
- Feldstein, Maurice (1994).** "The Effects of Outbound Foreign Direct Investment on the Domestic Capital Stock". NBER Working Papers N 4668. March.
- Feldstein, Martin; Horioka, Charles, 1980.** "Domestic Saving and International Capital Flows". *Economic Journal*. Royal Economic Society. Vol. 90 N 358 (June); 314-29.
- 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 Frenkel, Jacob (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.
- Fischer, Stanley y Frenkel, Jacob (1972).** "Investment, the Two Sector Model and Trade in Debt and Capital Goods," Journal of International Economics Vol 2; 211-233.
- Fishlow Albert (1989).** "External Borrowing and Debt Management". En Dornbush R. and Helmers F. (Eds), The Open Economy. EDI Series in Economic Development. Oxford U.P.
- Flood, R and Garber, P. (1984).** "Collapsing Exchange Rate Regimes: Some linear Examples". Journal of International Economics 17; 1-13.
- Frankel, Jeffrey and Cavallo, Eduardo (2004).** "Does Openness to Trade Make Countries More Vulnerable to Sudden Stops or Less? Using Gravity to Establish Causality", NBER, Working Paper Series N 10957, December.
- Frankel, Jeffrey A. and Wei, Shang-Jin (2004).** "Managing Macroeconomic Crises". NBER Working Paper N 10907. November.
- Goldstein, M. (2003).** "Debt Sustainability. Brazil and the IMF". Institute for International Economics. Washington. February.
- Gurtner, Francois J. (2004).** "Why Did Argentina's Currency Board Collapse? The World Economy, Vol 27, N5 (May); 679-697.
- Harberger, Arnold (1976).** "On the Determinants of Country Risk". University of Chicago. Mimeo.
- Izquierdo, A. (2002).** "Sudden Stops, the Real Exchange Rate and Fiscal Sustainability in Argentina", The World Economy, Vol 25, N7 (July); 903-923.
- Jaimovich, Dany; Panizza, Ugo (2006).** "Public Debt Around the World: A New Dataset of Central Government Debt". Inter-American Development Bank IADB, Working Paper 1019. March.
- Kaminsky, G., Lizondo S. and Reinhart C. (1998).** "Leading indicators of currency crises". IMF Staff Papers Vol 45 N1 (March).
- Krugman, Paul (1979).** "A Model of Balance-of-Payments Crises". Journal of Money, Credit and Banking. August; 309-325.
- Lanteri, Luis. (2006),** "Desarrollos Teóricos sobre la Cuenta Corriente y su Aplicación al Caso Argentino" XLI Reunión de la Asociación Argentina de Economía Política.
- López Murphy, R. and F. Navajas (1998).** "Domestic Savings, Public Savings and Expenditures on Consumer Durable Goods in Argentina". Journal of Development Economics, Vol. 57, N 1; 97-116.
- Lucas, Robert E Jr. (1990)** "Why Doesn't Capital Flow from Rich to Poor Countries?". American Economic Review Journal Vol 80, N 2 (May); 92-96.
- Manasse y Roubini (2005).** "Rules of Thumb for Sovereign Debt Crises". IMF Working Paper 05/42 (March).
- Martín, Philippe and Rey Helene (2006).** "Globalization and emerging markets: with or without crash?". The American Economic Review. Vol 96, N5 (December); 1631-1650.
- Martínez, L. Tornell, A. y Westermann, F. (2004).** "Globalización, Crecimiento y Crisis Financieras: lecciones de México y del mundo en desarrollo". El Trimestre Económico. Vol LXXI(2), N 282 (abril-junio); 251-351.
- McKinnon, Roland and Pill, Huw; (1997).** "Credible Economic Liberalizations and Overborrowing". The American Economic Review, Vol 82, N 2 (May); 189-192.
- Milesi-Ferretti Gian María and Assaf Razin (1998).** "Current Account Reversals and Currency Crises: Empirical Regularities". NBER Working Paper 6620. June.
- Milesi-Ferretti Gian María and Assaf Razin (1996a).** "Sustainability of Persistent Current Account Deficits". NBER Working Paper 5467. February.
- Milesi-Ferretti Gian María and Assaf Razin (1996b).** "Current Account Sustainability: Selected East Asian and Latin American Experience". NBER Working Paper 5791. October.
- Milesi-Ferretti Gian María and Assaf Razin (1996c).** "Current Account Sustainability". International Finance Section. Princeton Studies in International Finance. N 81. (October).
- Min, Hong G., (1998).** "Determinants of Emerging Market Bond Spread: Do Economic Fundamentals Matter?" (March). World Bank Policy Research Working Paper N 1899.

- Mussa, Michael, (2002).** Argentine and the Fund: From Triumph to Tragedy. Institute for International Economics. March.
- Nogués, Julio y Grandes Martín (2001).** "Country Risk: Economic Policy Contagion Effect or Political noise?". Journal of Applied Economms, Vol 4, N 1 (may); 125-162.
- Obstfeld, Maurice and Taylor, Alan M. (2004).** "Global Capital Markets: Integration, Crisis and Growth. Cambridge University Press. New York.
- Obstfeld, Maurice and Kenneth Rogoff (1997).** Foundations of International Economics. MIT Press, Cambridge, Mass.
- Obstfeld, Maurice and Kenneth Rogoff (1996).** "Foundations of International Macroeconomics". MIT Press. Cambridge. MA.
- Obstfeld, Maurice and Kenneth Rogoff (1995).** "The Intertemporal Approach to the Current Account". En Grossman y Rogoff, Handbook of International Economics, Elsevier Vol 3.
- Obstfeld, Maurice (1994).** "The Logic of Currency Crises". Cahiers Économiques et Monétaires, Banque de France; 189-213.
- Osband, Kent and Van Rieckeghem, Caroline (1999).** "Safety From Currency Crashes". Western Economic Association. April.
- Pattillo, Catherine, Poirson Helene, and Ricci, Luca (2004).** "What Are the Channels Through Which External Debt Affects Growth? IMF Working Papers, WP/04/15, January.
- Perry, Guillermo E. and Serven, Luis (2003).** "The anatomy of a multiple crisis: why was Argentina special and what can we learn from it?" World Bank Policy Research Working Paper N 3081, (June).
- Reinhart, C.M. (2005).** "Some Perspective on Capital Flows to Emerging Market Economies", NBER.
- Reinhart, Carmen M. and Talvi, Ernesto (1998).** "Capital flows and saving in Latin America and Asia: a reinterpretation," Journal of Development Economics, Elsevier, vol. 57 N1; 45-66, (October).
- Reinhart, C. Rogoff, K. and Savastano, M. (2003).** "Debt Intolerance", NBER Working Paper N° 9908, August.
- Rodríguez, Carlos Alfredo (1986).** "La Deuda Externa Argentina". CEMA N54. Buenos Aires, Argentina.
- Roubini, Nouriel (2001).** "Debt Sustainability: How to Assess Whether a Country is Insolvent". Stern School of Business. New York University. December.
- Sachs, Jeffrey D.; Williamson, John (1985).** "External Debt and Macroeconomic Performance in Latin America and East Asia". Brookings Papers on Economic Activity, V 1985, N 2; 523-573.
- Sachs, Jeffrey (1981).** "The Current Account and Macroeconomic Adjustment in the 1970s" Brookings Papers on Economic Activity; 1.
- Sachs, Jeffrey; Torrell, Aaron and Velasco, Andrés (1996).** "the Mexican Peso Crisis: Sudden Death of Death Foretold?". Journal of International Economics, Vol 41, N ... (November); 265-283.
- Sachs, Jeffrey and Warner, Andrew (1995).** "Economic Reform and the Process of Global Integration". Brookings Paper on Economy Activity. Vol 1, N 1; 1-117.
- Saksonvs, Sergejs (2006).** "The Intertemporal approach to the Current Account and Currency Prices". Darwin College Research Report. Cambridge University DCRR 005.
- Singh, Tarlok (2007).** "Intertemporal optimizing models of trade and current account balance: a survey". Journal of Economic Surveys, Vol21, N1;25-64.
- Tesar, L. (1993).** "International Risk-sharing and Non-traded Goods". Journal of International Economics. Vol 35; N 1-2 (August); 69-89.
- Thirlwall, A.P., (2002).** The nature of economic growth. Edward Elgar. U.K.
- Williamson, John (1995).** "El manejo de los flujos de entrada de capitales". Pensamiento Iberoamericano. N27 (ene/jun); 197-218

EFFECTOS DEL TRATAMIENTO FISCAL DE LAS SEGUNDAS VIVIENDAS EN LA OFERTA EN ALQUILER

Celia Bilbao Terol*

Juan Prieto Rodríguez**

* Universidad de Oviedo. Departamento de Economía. Av. Del Cristo s/n. (33006) Oviedo. Asturias. Tfno: 985103722. E-mail: cbilbao@uniovi.es. La autora agradece la financiación recibida por el Proyecto de Investigación MEC-04-SEJ2004-08253.

** Universidad de Oviedo. Departamento de Economía. Av. Del Cristo s/n. (33006) Oviedo. Asturias. Tfno: 985103768. E-mail: jprietor@uniovi.es.

Resumen: Los precios elevados de la vivienda en España derivados de sucesivos “booms inmobiliarios” hace que una parte no despreciable de la población tenga problemas para acceder a una vivienda. Sin embargo, España es el país de la Unión Europea con el mayor número de viviendas vacías. A este fenómeno se le ha llamado el “despilfarro del mercado inmobiliario español”. Una posible solución al problema puede ser la introducción de medidas fiscales que favorezcan la puesta en el mercado de las viviendas desocupadas. Es por ello que en este trabajo se analizan las variables que influyen en la decisión de alquilar o no una vivienda vacía haciendo especial hincapié en las fiscales. Asimismo, se realizan varios ejercicios de simulación ante eventuales reformas fiscales en el IRPF (Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas). La base de datos utilizada es el Panel de Hogares de la Unión Europea.

JEL: H24, H31

Palabras clave: segunda vivienda, Impuesto Personal sobre la Renta de las Personas Físicas, oferta de vivienda en alquiler, probit binomial.

1. Introducción

Uno de los aspectos que más preocupa a los españoles es el llamado “problema de la vivienda”. El problema nace a mitad de los años ochenta con lo que se denominó el “boom inmobiliario español”, que se caracterizó por una subida de los precios de la vivienda en propiedad sin precedentes. Aunque este proceso se frenó a principios de los años 90, a finales de la década se produjeron de nuevo fuertes y continuos incrementos de precios que llegan hasta la actualidad. De manera que se puede considerar al “problema de la vivienda” como estructural en nuestro país.

La carestía de la vivienda en propiedad se deriva de un exceso de demanda producido no sólo por la formación de nuevos hogares, sino también por el atractivo que supone la inversión en vivienda caracterizada por altas ganancias patrimoniales y una fiscalidad favorable. A ello hay que añadir el comportamiento de este activo como valor refugio en épocas de crisis bursátiles y la dificultad en la detección del fraude fiscal en este tipo de inversiones.

Si el precio de la vivienda en propiedad es alto, la alternativa para atender la necesidad básica de alojamiento, el alquiler, es escasa. A pesar de las políticas liberalizadoras del mercado de alquileres llevadas a cabo durante las décadas de los ochenta y noventa, en la Tabla 1 puede comprobarse que España es el país de la Unión Europea donde existe un menor porcentaje de viviendas en alquiler. El porcentaje de viviendas alquiladas sobre el total de viviendas principales era sólo de un 11 por ciento de acuerdo con los datos del Panel de Hogares de la Unión Europea en el año 1998¹. Además también hay diferencias cualitativas en cuanto al tipo de alquiler, ya que sólo el 6,7 por ciento corresponden al alquiler social sobre el total de viviendas alquiladas, muy por debajo de la media europea (Tabla1). Ello se debe, en parte, a que el propietario de una segunda vivienda tiene reticencias a alquilarla debido a las pocas garantías que tiene ante posibles impagos y/o desperfectos en la vivienda. A ello se une la escasa penalización fiscal por mantener una segunda vivienda vacía².

Tabla 1

Porcentaje de Vivienda en Alquiler

¹ Según los datos definitivos del Censo de Vivienda 2001 del INE (Instituto Nacional de Estadística) divulgados en la primavera del 2004 el porcentaje es del 11,4 por ciento.

² En este trabajo se entiende por segunda vivienda aquella que no es ocupada de manera habitual por su propietario y que ó bien permanece vacía o es ocupada de manera esporádica por su propietario generando una imputación de rentas, ó bien se alquila y produce rendimientos de capital inmobiliario.

1998	Vivienda en propiedad	Vivienda en cesión gratuita	Alquiler			
			Total vivienda en alquiler	Alquiler publico sobre total alquileres	Alquiler de empleador sobre total alquileres	Alquiler privado sobre total alquileres
País						
Dinamarca	64.25	0.40	35.35	54.25	1.36	44.39
Holanda	55.89	1.05	43.06	88.10	0.42	11.47
Bélgica	68.41	3.79	27.80	25.60	0.50	73.90
Francia	58.20	5.59	36.21	41.83	1.84	56.34
Irlanda	84.43	2.16	13.41	60.22	1.10	38.67
Italia	76.70	6.06	17.24	27.96	2.93	69.11
Grecia	82.74	3.92	13.33	2.16	2.34	95.50
España	82.90	6.13	10.98	6.72	11.09	82.18
Portugal	70.09	11.35	18.56	16.13	4.81	79.06
Austria	60.01	9.09	30.90	50.88	0.00	49.12
Finlandia	71.25	1.25	27.50	48.36	6.55	45.09
Alemania	38.38	3.09	58.54	36.39	3.67	59.94
Reino Unido	70.35	2.21	27.45	69.74	1.13	29.13

Fuente: Panel de Hogares de la Unión Europea

El alto precio de la vivienda en propiedad y la escasez de viviendas en el mercado de alquiler, hace que muchas familias tengan serios problemas para acceder a una vivienda. Sin embargo, España es el país de la Unión Europea con el mayor superavit de viviendas. Ya que la diferencia entre el número de viviendas, 20.946.554, y el número de hogares, 14.187.000, es de 6.759.554, lo que supone un superavit del 32,3%, el mayor de Europa³. A este fenómeno se le ha llamado el despilfarro del mercado inmobiliario español.

Los poderes públicos no han sido ajenos al problema y han tratado de solucionarlo a través de una política de vivienda dirigida principalmente hacia la demanda, sobre todo en propiedad, con el consiguiente agravio comparativo para el

³ Según datos definitivos del Censo de Vivienda 2001 y el Censo de Población publicados por el INE.

alquiler. Algunas de estas políticas no han hecho sino agravar más la situación intensificando el incremento de precios [López García (1996)].

Una posible mejora del problema, como ya se apuntaba en el Comité de Expertos en Vivienda⁴ (1992), puede venir dado por una ampliación de la oferta incorporando mecanismos fiscales que incidan sobre la utilización de viviendas desocupadas. Entre las propuestas concretas del Informe se señalaban las siguientes: *“Favorecer en el IRPF a las viviendas alquiladas frente a las viviendas desocupadas. Así, podrían aplicarse amortizaciones fiscales ventajosas para las viviendas de nueva construcción cuyos propietarios decidan alquilarlas. En cuanto a las desocupadas (que no sean segunda residencia temporal y excedan el número de tres para un mismo propietario) se podría establecer una penalización mediante la imputación de una renta presunta, superior a la de las viviendas habituales.”* (pp.112). Algunas medidas ya han sido incorporadas como el aumento del gasto deducible por amortización del 2 al 3 por ciento del precio de adquisición o la reducción de la renta gravable para viviendas alquiladas en un 50 por ciento⁵. Otras como un mayor gravamen sobre las viviendas vacías aún están en espera.

En este trabajo se pretende analizar los efectos que causaría en el mercado de viviendas en alquiler, un mayor gravamen relativo de las viviendas vacías en nuestro impuesto sobre la renta. O lo que es lo mismo, el efecto de una disminución del gravamen relativo de las viviendas alquiladas sobre las vacías. Hay que tener en cuenta que mientras las viviendas alquiladas tributan por la renta real obtenida, las viviendas vacías gozan de una baja tributación (sólo el 2 por ciento de su valor catastral⁶ o 1,1 por ciento para valores revisados). Es de esperar que una mayor penalización a la posesión de viviendas vacías a través del IRPF produzca incrementos en la oferta de vivienda en alquiler.

⁴ Ante el incremento de precios de vivienda habido en España a finales de los años 80, los poderes públicos, a través del Ministerio de obras Públicas y Transportes, encargaron a expertos en temas de vivienda la realización de un trabajo donde se analizase la situación del mercado inmobiliario español y se planteasen posibles soluciones al alza de precios. El trabajo se publicó en el mencionado informe. Ver un análisis de este informe en López García (1992).

⁵ Estas medidas se aplican a partir del periodo impositivo 2003. No se admiten a partir de dicho periodo la inclusión de rentas netas negativas de capital inmobiliario.

⁶ El valor catastral es el valor que la Administración da a cada inmueble y sirve de base para el cálculo de los distintos impuestos que recaen sobre este tipo de bienes. Los valores catastrales son muy inferiores a los de mercado a pesar de la revisión que han tenido a partir del 1.1.1994.

Mientras que son numerosos los estudios que analizan la elección de tenencia de la vivienda habitual⁷, no existen trabajos de relevancia, ni para España ni para otros países, sobre la decisión entre alquilar o no una segunda vivienda. Sin embargo, consideramos que el trabajo es interesante sobre todo para aquellos países, como España, en que una parte no despreciable de la población, en especial los jóvenes, tiene problemas para acceder a una vivienda.

El resto del trabajo se divide en cuatro partes. En la segunda sección se expone el modelo teórico que considera a la vivienda como un bien de inversión. En este modelo la elección del inversor entre distintos activos se realiza en un proceso de dos etapas. En primera etapa el individuo decide como distribuye su inversión entre el activo vivienda y un activo compuesto de todos los activos excepto de vivienda, si en esta elección se encuentra la vivienda, en la segunda etapa decide si alquila o no la misma.

En la tercera sección se presenta el modelo empírico y la base de datos utilizada así como los resultados de la estimación. El modelo empírico consiste en la estimación de un probit que permite analizar qué variables y en qué medida influyen en la elección de alquilar o no la segunda vivienda. Se emplean los datos del Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE) correspondientes al periodo 1994-1997.

A continuación, en la sección cuatro, se realiza una simulación que pretende predecir los efectos de cambios en la tributación de la vivienda vacía sobre la oferta de vivienda en alquiler. Por último, se establecen las principales conclusiones del trabajo.

2. Modelo teórico: la demanda de vivienda como bien de inversión

En este apartado se modeliza el comportamiento del propietario de una segunda vivienda, estableciendo las variables que influyen en la decisión de alquilar ó no. Se plantea un modelo de equilibrio parcial que trata a la vivienda como un bien de

⁷ O sobre la decisión de alquilar o comprar automóvil (ver, por ejemplo, Mannering *et al* (2002) y Johnson y Waldman (2003)).

inversión puro⁸. La consideración de vivienda como bien de inversión fue tomada en cuenta por Poterba (1984) y, posteriormente, por Grossman y Laroque (1990)⁹.

Se parte de un modelo neoclásico de inversión en una cartera de activos con riesgo por parte de un individuo que vive infinitos períodos y que maximiza la utilidad esperada de sus consumos intertemporales, C_t , descontados a una tasa α , tal que $0 < \alpha < 1$:

$$\max E \left[\sum_{t=0}^{\infty} \alpha^{-t} U(C_t, Z_t) \right] \quad [1]$$

donde la función de utilidad se supone que es estrictamente cóncava y que cumple las propiedades usuales y Z_t es un vector de características demográficas del individuo. Implícitamente, se supone que el ocio es aditivamente separable del consumo. En consecuencia, la asignación intertemporal de la riqueza entre consumos y entre distintos tipos de activos es independiente del salario real.

Asimismo, se supone que existen dos activos con distinto riesgo: uno es la vivienda y el otro es un activo compuesto de todos los activos excepto de vivienda. Los individuos mantienen cantidades positivas de ambos si su rendimiento marginal es el mismo. Para simplificar el análisis, se parte de la hipótesis de que el individuo sólo puede comprar una unidad de segunda vivienda¹⁰ y que puede prestar o pedir prestado la cantidad de dinero que desee. A su vez la inversión en vivienda en cada periodo puede dirigirse a alquilar la vivienda ó a que permanezca vacía. Se supone que el individuo realiza su elección de inversión a través de una asignación presupuestaria en dos etapas: en la primera etapa elige las cantidades que desea invertir en el activo compuesto y/o en vivienda, si en esta elección se encuentra la vivienda, en la segunda etapa decide si alquila o no la misma.

Formalmente, en la primera etapa el inversor decide qué cantidad invierte en el activo compuesto y qué cantidad en el activo vivienda. De estas inversiones el individuo obtiene unos rendimientos que aumentan sus posibilidades de consumo futuro. Si a_{t-1}^h indica la proporción de riqueza total invertida en vivienda, r_{t-1}^h su rendimiento neto real

⁸ Es decir, no se tiene en cuenta la vivienda ocupada por su propietario. En este último caso el activo vivienda es tanto un bien de consumo como de inversión. El hecho no tiene efectos en el modelo teórico cuando, como ocurría en España hasta el periodo impositivo de 1999, la vivienda ocupada por su propietario tributa en el IRPF igual que la segunda vivienda.

⁹ También puede consultarse DiPasquale y Wheton (1994) y, para el caso español, los estudios de Lasheras *et al.* (1994) y López García (1996, 1999, 2001, 2004). Este trabajo se basa en el modelo planteado por Lasheras *et al.* (1994) pero adaptado a la decisión entre alquilar o no una segunda vivienda.

¹⁰ O que si compra más de una la decisión de alquilar o no es la misma para todas las segundas viviendas.

esperado después de impuestos en el periodo t-1, y r_{t-1}^0 el rendimiento del activo alternativo, la restricción presupuestaria al principio del periodo t es:

$$A_t = (A_{t-1} + W_{t-1} - P_{t-1}C_{t-1}) (1 + a_{t-1}^h r_{t-1}^h + (1 - a_{t-1}^h) r_{t-1}^0) \quad [2]$$

donde A_t es el valor esperado de los activos al principio del periodo t, W_{t-1} es la renta salarial obtenida en t-1 y P_{t-1} es el precio de los bienes de consumo en t-1.

Si a_{t-1}^h es distinto de cero, en una segunda etapa el inversor debe decidir si alquila o no la vivienda en el periodo t-1. De manera que u_t^a es la función de subutilidad cuando el individuo alquila y u_t^v es la función de subutilidad en el caso en que el individuo decida que la vivienda permanezca vacía. Entonces, el problema en la segunda etapa es:

$$\begin{aligned} \max u_t^a(C_t, Z_t) \\ \text{sujeto a: } A_t^h = A_{t-1}^h (1 + r_{t-1}^a) \end{aligned} \quad [3]$$

si el individuo decide alquilar la vivienda o en otro caso:

$$\begin{aligned} \max u_t^v(C_t, Z_t) \\ \text{sujeto a: } A_t^h = A_{t-1}^h (1 + r_{t-1}^v) \end{aligned} \quad [4]$$

donde A_t^h es el valor esperado del activo vivienda al principio del periodo t, r_{t-1}^a el rendimiento real esperado después de impuestos en el periodo t-1 del alquiler y r_{t-1}^v el rendimiento de la vivienda desocupada.

Resolviendo el problema representado por las ecuaciones [3] y [4] e igualando se obtiene que si:

$$v_t^a(A_t^h, r_{t-1}^a, r_{t-1}^v, Z_t) - v_t^v(A_t^h, r_{t-1}^v, r_{t-1}^a, Z_t) > 0, \quad [5]$$

el individuo alquilará su vivienda y si

$$v_t^a(A_t^h, r_{t-1}^a, r_{t-1}^v) - v_t^v(A_t^h, r_{t-1}^v, r_{t-1}^a, Z_t) \leq 0, \quad [6]$$

el individuo invertirá en vivienda vacía, siendo v_t^a y v_t^v las funciones de subutilidad indirecta al principio del periodo t para el caso de que el individuo alquile o no, respectivamente. Estas funciones dependen de los rendimientos esperados en vivienda en alquiler y en vivienda vacía, de las preferencias del individuo con respecto al riesgo definidas implícitamente a través del grado de concavidad de las funciones de subutilidad directas y de las características sociodemográficas del individuo.

Según el concepto extensivo de renta de Haig-Simons, las viviendas no alquiladas (vacías y ocupadas por su propietario) producen una renta en especie de igual cuantía que si estuviesen alquiladas. Esta renta en especie se consume por el propietario de la vivienda de manera que r_{t-1}^a y r_{t-1}^v sólo se diferencian por motivos fiscales. Así, mientras las viviendas alquiladas se gravan en la mayoría de las legislaciones por la renta neta obtenida (ingresos menos gastos), las viviendas vacías o bien no sufren ningún tipo de gravamen¹¹ o éste es menor que el que les correspondería si estuviesen arrendadas¹².

Si i_{t-1}^h es el rendimiento neto real esperado antes de impuestos de la vivienda, ya sea vacía o alquilada, entonces:

$$r_{t-1}^a = i_{t-1}^h (1 - \text{tm}g_{jt-1}) \quad [7]$$

donde $\text{tm}g_j$ es al tipo marginal del impuesto sobre la renta para el individuo j en el periodo $t-1$. Mientras que:

$$r_{t-1}^v = i_{t-1}^h - i_{t-1}^f \text{tm}g_{jt-1} \quad [8]$$

donde i_{t-1}^f es el rendimiento imputado de la vivienda vacía en el impuesto sobre la renta. La condición de arbitraje es:

$$r_{t-1}^a - r_{t-1}^v = i_{t-1}^h (1 - \text{tm}g_{jt-1}) - (i_{t-1}^h - i_{t-1}^f \text{tm}g_{jt-1}) \quad [9]$$

$$r_{t-1}^a - r_{t-1}^v = \text{tm}g_{jt-1} (i_{t-1}^f - i_{t-1}^h) \quad [10]$$

es decir, el rendimiento neto de la vivienda alquilada después de impuestos es mayor ó igual que el de la vivienda vacía cuando la base de gravamen sobre la vivienda vacía supere o iguale el rendimiento neto de la vivienda antes de impuestos o, lo que es lo mismo, supere el gravamen sobre la vivienda alquilada: $i_{t-1}^f > i_{t-1}^h$

El rendimiento neto de la vivienda antes de impuestos es [Laidler (1969), Aarón (1972), Rosen (1979) y King (1980)]:

¹¹ Caso de Francia y Reino Unido.

¹² Caso de Alemania y España.

$$i_{t-1}^h = \frac{R_{t-1} - D_{t-1} - i_{t-1}M_{t-1} + \pi_{t-1}V_{t-1}}{V_{t-1} - M_{t-1}} \quad [11]$$

siendo R_{t-1} la renta bruta producida por la segunda vivienda, D_{t-1} los gastos de depreciación, reparaciones y mantenimiento, M_{t-1} la cuantía de la hipoteca, i_{t-1} el tipo de interés hipotecario, π porcentaje de incremento del precio de la vivienda esperado y V_{t-1} valor de mercado de la vivienda. Todas las magnitudes para el periodo $t-1$. Suponiendo que la tasa de rendimiento del capital del individuo y el tipo hipotecario son iguales, que los gastos de depreciación, mantenimiento y reparaciones se representan un porcentaje del valor de mercado de la vivienda (d_{t-1}) en el periodo, que los individuos se endeudan en un porcentaje sobre el valor de la vivienda (m_{t-1}) y que las ganancias de capital son, también, un porcentaje del valor de la vivienda (π_{t-1}), [Laidler (1969), Aarón (1972), Rosen (1979)], entonces:

$$i_{t-1}^h = \frac{V_{t-1}(i_{t-1} - d_{t-1} - i_{t-1} \times m_{t-1} + \pi_{t-1})}{V_{t-1}(1 - m_{t-1})} \quad [12]$$

Si la segunda vivienda permanece vacía, el rendimiento que se somete a tributación en España es igual a un porcentaje, v_{t-1} , del valor catastral, VC_{t-1} , de manera que:

$$i_{t-1}^f = \frac{v_{t-1}VC_{t-1} + \pi_{t-1}V_{t-1}}{V_{t-1}(1 - m_{t-1})} \quad [13]$$

Llamando, a_{t-1} , al porcentaje que representa el valor catastral respecto al valor de mercado, entonces:

$$i_{t-1}^f = \frac{V_{t-1}(a_{t-1} \times v_{t-1} + \pi_{t-1})}{V_{t-1}(1 - m_{t-1})} \quad [14]$$

Las expresiones anteriores [12] y [14] sirven para analizar cómo influyen las variables que las componen en la decisión de alquilar o no una segunda vivienda. Por ejemplo, si se supone que las viviendas vacías tributan a un 2 por ciento de su valor catastral, que éste es el 24 por ciento de su valor de mercado, que los gastos de depreciación, mantenimiento y reparaciones son un 3,5 por ciento anual del valor de mercado de la vivienda y que el porcentaje de financiación ajena es del 80 por ciento

(como puede observarse el porcentaje de ganancias de capital es irrelevante para el estudio), la relación de arbitraje de las dos expresiones da un valor de i igual al 19,9 por ciento, indicando que por debajo de ese rendimiento se alquila la vivienda y permanece vacía en caso contrario. A medida que el porcentaje de financiación disminuye también lo hace i , de manera que existe una menor probabilidad de alquilar la vivienda. Así, por ejemplo, si el porcentaje de financiación ajena es del 50 por ciento, i será igual a 7,96 por ciento, de manera que si el rendimiento bruto de la segunda vivienda fuera mayor, la decisión óptima sería no alquilar la vivienda. El mismo efecto generan los demás gastos de la vivienda debido, lógicamente, a la deducibilidad de estos gastos en el impuesto sobre la renta, lo que lleva a que cuanto mayores sean, mayores serán los incentivos a alquilar la vivienda.

Por otra parte, aumentos en la base de gravamen de la vivienda vacía, ya sea por incrementos en el valor catastral como por aumentos del porcentaje que recae sobre éste, producen aumentos de i y, por tanto, mayores incentivos al alquiler de la vivienda. El mismo efecto tendría la disminución de la renta gravada sobre la vivienda arrendada.

3. Modelo empírico: elección entre alquiler ó vacía

En este epígrafe, basándonos en el modelo teórico anterior, se analizan las variables que determinan la decisión de mantener o no una segunda vivienda vacía, haciendo especial hincapié en las fiscales.

La estimación se realizó utilizando las cinco primeras olas del Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE) correspondientes al periodo 94-98. Sin embargo, dado que la información sobre la renta de los individuos y los hogares aparece con un año de rezago, los datos utilizados se refieren al periodo 94-97. Además, se dispone de información sobre el tipo de declaración sobre la renta y el tipo marginal extraída del liquidador del IRPF del Instituto de Estudios Fiscales para este periodo de tiempo. La unidad muestral es el individuo, ya que si bien las decisiones de inversión se suelen tomar en un entorno familiar, cuando los distintos miembros de la unidad familiar obtienen sus propias rentas suelen optar por la declaración individual y, por tanto, en estos casos se carece de datos sobre tipos marginales familiares. Se dispone de 11.083 observaciones de residentes en España que durante el periodo de estudio declaran tener

al menos una segunda vivienda¹³. Se ha hecho el supuesto de que quién tiene una segunda vivienda y obtiene rendimientos de capital inmobiliario la está alquilando¹⁴, mientras que el resto de individuos que tienen una segunda vivienda y no declaran rendimientos de capital inmobiliarios la mantienen vacía¹⁵.

Según los datos del PHOGUE de los individuos que tienen segundas viviendas sólo el 5,38 por ciento deciden alquilarla¹⁶. Hay que tener en cuenta que este porcentaje sólo incluye viviendas alquiladas por propietarios individuales y no viviendas alquiladas por instituciones sociales ni por empresas inmobiliarias.

Se estimó un modelo probit en panel con efectos aleatorios que trata de representar el proceso de decisión de las ecuaciones [5] y [6]. La forma funcional elegida es la siguiente:

$$I_{jt} = \sum_{t=94}^{97} \alpha_t + \gamma_1 \ln Y_{jt} + \gamma_2 \text{tm}g_{jt} + \gamma_3 \ln(\text{Pr}_{jt}) + \gamma_4 \ln \pi_{jt} + \gamma_5 \text{Decla} + \gamma_6 Z_{jt} + v_{jt} + u_j \quad [15]$$

donde Y_{jt} es la renta permanente del individuo, $\text{tm}g_{jt}$ es el tipo marginal de gravamen en el impuesto sobre la renta del individuo, Pr_{jt} es la proporción en que se grava la vivienda alquilada sobre la vacía después del impuesto sobre la renta, π_{jt} son las ganancias de capital esperadas, Decla es una variable ficticia, recoge la elección entre tributación individual y conjunta, Z_{ijt} es un vector de variables sociodemográficas que pueden influir en la decisión de alquilar la segunda vivienda y que se utilizan para controlar parte de la heterogeneidad existente en esta decisión. Para tener en cuenta la heterogeneidad temporal se han incluido cuatro variables ficticias temporales, α_t , una por año. El término de error se supone que está formado por dos componentes: v_{jt} y u_j . Este segundo término, u_j , recoge la heterogeneidad específica del individuo y se supone que está incorrelado con el vector de variables explicativas. Para cada individuo se establece que si $I_{jt} > I_{jt}^*$, el individuo alquila la vivienda y que, en caso contrario, mantiene la vivienda vacía.

La variable dependiente toma el valor 1 si el individuo alquila y cero en caso contrario. El modelo se estima sin constante ya que se ha preferido incluir una variable

¹³ La información del panel no permite saber de cuántas segundas viviendas se trata.

¹⁴ No se dispone de información para discernir si los rendimientos de capital inmobiliario proceden de viviendas o de otro tipo de inmuebles.

¹⁵ Por motivos fiscales el encuestado puede mentir sobre el destino que da a la segunda vivienda. Se carecen de datos para tener en cuenta este hecho.

¹⁶ Se toma la media de los cuatro años según los datos de la muestra.

ficticia temporal por cada año de la muestra utilizada, de forma que los coeficientes correspondientes, α_t , recogen el efecto específico del periodo correspondiente y no la diferencia con un posible periodo de referencia.

Como puede observarse, el modelo guarda semejanzas con los modelos de elección de tenencia de vivienda habitual de Li (1977), Lee y Trost (1978), Rosen (1979), Horioka (1988) y Jaen y Molina (1994)¹⁷. Sin embargo, en nuestro caso, se aplica a la decisión de alquilar o no una segunda vivienda.

A continuación se definen cada una de las variables explicativas que aparecen en el probit. Se han clasificado en dos grupos. En el primer grupo se recogen las variables económicas que se prevé influyan en la decisión de alquilar o no una vivienda. En el segundo grupo se engloban las variables de control que recogen características sociodemográficas del individuo y de su hogar.

1. Características económicas.

- Renta permanente en logaritmos, $\ln Y_{jt}$. Para obtener una medida de esta variable se aplica el método empleado por Goodman y Kawai (1982)¹⁸. Se ha decidido no incluir los rendimientos del capital inmobiliario para evitar problemas de endogeneidad entre la definición de la renta permanente y la variable dependiente del probit. De manera que se realiza una estimación donde la variable dependiente es la renta corriente (sin rendimientos de capital inmobiliario) y las independientes son variables demográficas. Se considera como renta permanente la predicción de dicha estimación, constituyendo la parte residual el componente transitorio. Los resultados y la definición de las variables aparecen en el Apéndice.

- Tipo marginal de gravamen en el IRPF del individuo, tmg_{jt} . Esta variable recoge los efectos que tiene la progresividad del impuesto en la obtención de rentas. También se puede interpretar como una aproximación de la renta corriente.

- Proporción en que se grava la vivienda alquilada sobre la vacía después del impuesto sobre la renta tomada en logaritmos¹⁹, $\ln Pr_{jt}$. Para el cálculo de esta variable es

¹⁷ Los estudios anteriores sólo distinguen dos tipos de tenencia, propiedad y alquiler. Existen estudios multinomiales donde se supone que existe racionamiento en alguna de las tenencias alternativas [King (1980), Börsch-Supan y Pitkin (1988), Bourassa (1995), Duce (1995), Rapaport (1997), Walker et al. (2002), Barrios y Rodríguez (2005)]

¹⁸ Para el caso español ver Barrios y Rodríguez (2005).

¹⁹ Según las ecuaciones [5] y [6] se deberían de incluir en el probit el rendimiento real de la vivienda alquilada para el individuo j , r_{jt}^a y el rendimiento real de la vivienda vacía, r_{jt}^v ambas después del pago del

necesario conocer el rendimiento real de la vivienda alquilada , r_{jt}^a y el rendimiento real de la vivienda vacía para el individuo j, r_{jt}^v , ambas después del pago del IRPF.

El rendimiento real de la vivienda alquilada después del IRPF para el individuo j es según se ha visto en la ecuación [7]:

$$r_{jt}^a = i_t^h (1 - tm_{jt}) \quad [16]$$

siendo i_t^h es el rendimiento neto de la vivienda, ya sea vacía o alquilada antes de impuestos.

Suponiendo que el porcentaje de financiación ajena es el 40% del valor de la vivienda, que la tasa de rendimiento del capital del individuo y el tipo hipotecario son iguales (se toma el tipo de interés medio de préstamos hipotecarios a más de tres años para adquisición de vivienda libre de todas las entidades financieras²⁰), que los gastos de depreciación, mantenimiento y reparaciones son un 3,5% anual del valor de la vivienda y prescindiendo de las ganancias de capital, sustituyendo en [12] se obtiene:

$$i_{94}^h = \frac{V(0,1026 - 0,035 - 0,1026 \times 0,4)}{V(1 - 0,4)} = 0,044$$

$$i_{95}^h = \frac{V(0,1101 - 0,035 - 0,1101 \times 0,4)}{V(1 - 0,4)} = 0,0517$$

$$i_{96}^h = \frac{V(0,0817 - 0,035 - 0,0817 \times 0,4)}{V(1 - 0,4)} = 0,023$$

$$i_{97}^h = \frac{V(0,069 - 0,035 - 0,069 \times 0,4)}{V(1 - 0,4)} = 0,011 \quad [17]$$

siendo V el valor de mercado de la vivienda.

El rendimiento real de la vivienda vacía después de impuestos, r_{jt}^v para el individuo j, es según se definió en [8]:

$$r_{jt}^v = i_t^h - i^f tm_{jt} \quad [18]$$

IRPF. Sin embargo, la alta correlación entre ambas variables, como puede observarse en las ecuaciones [7] y [8] hace que se haya optado por sustituirlas por su proporción.

²⁰ Fuente Banco de España. Para el año 94, $i=10,26\%$, para el 95, $i=11,01\%$, para el 96, $i=8,17\%$ y para el 97, $i=6,91\%$.

siendo i^f el rendimiento imputado a la vivienda vacía en el impuesto sobre la renta. En España las viviendas vacías generan una renta anual imputada del 2% de su valor catastral²¹. Tomando el 24 por ciento como el porcentaje que representa el valor catastral respecto al valor de mercado [Gonzalez-Páramo y Onrubia (1992)] se obtiene²²:

$$i^f = \frac{V(0,02 \times 0,24)}{V(1-0,4)} = 0,008 \quad [19]$$

De esta forma se puede calcular la proporción en que se grava la vivienda alquilada sobre la vacía antes del impuesto como:

$$P_t = \frac{i_t^h}{i^f} \quad [20]$$

de forma que Pr_{jt} es igual a:

$$Pr_{jt} = P_t(1-tmg_{jt}) \quad [21]$$

- Ganancias de capital esperadas en logaritmos, $\ln\pi_{jt}$: se define, en términos logaritmos, como la media de los incrementos de precios de vivienda (medida a través del IPC para vivienda en propiedad) de los tres años anteriores y de los tres posteriores del año correspondiente, incluido éste, dividido por la media del IPC general para esos mismos años. Para calcular las ganancias netas, a esta cuantía se le resta el gravamen que sufren estos incrementos en el impuesto personal sobre la renta suponiendo que la vivienda sólo permanece un año o menos en el patrimonio del individuo²³. Es decir:

$$\ln\pi_{jt} = \ln [\Delta_{\text{medio}} \times (1-tmg_{jt})] \quad [22]$$

- Opción de declaración, Decla: variable ficticia que recoge la elección del tipo de declaración. Toma el valor cero si se opta por la declaración separada y uno si se opta por la declaración conjunta.

2. Características sociodemográficas.

- Edad y edad al cuadrado del individuo.

²¹ 1,1 por ciento si se trata de valores catastrales revisados de conformidad con la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales y hayan entrado en vigor a partir del 1.1.1994. Se toma el 2 por ciento dado el periodo de estudio.

²² Dada la especificación del modelo, cambios de los supuestos utilizados para el cálculo de i_t^h e i^f sólo producen variaciones en los coeficientes de las variables ficticias temporales.

²³ No se define la variable para ganancias patrimoniales a más de un año por carecer de información para el cálculo de su gravamen.

- Sexo del individuo, variable dicotómica toma el valor cero si es varón y uno si es mujer.
- Estado civil. Se mide a través de dos variables ficticias: “soltero” y “casado”, que toman el valor uno si el individuo está soltero o casado, respectivamente, y cero en otro caso. Es decir, la categoría base es la de los individuos divorciados, separados o viudos.
- número de hijos.
- número de hijos menores de tres años: variable ficticia que recoge la existencia o no de hijos menores de tres años.
- Educación, se mide a través de dos variables ficticias. La primera “educación superior” cuando los estudios más elevados que el individuo ha completado son estudios universitarios y “educación media” cuando el individuo posee estudios secundarios. La categoría de referencia la constituye las personas con estudios primarios o sin estudios.
- Situación laboral: se recoge a través de dos variables ficticias. La primera, “inactivo”, toma el valor 1 si el individuo está inactivo y cero en otro caso. La segunda, “ocupado”, toma el valor 1 si el individuo trabaja y cero en otro caso.

A continuación se presentan los resultados de la estimación. Dado que el modelo estimado es un probit, los coeficientes indican el sentido del cambio esperado en el valor de la variable dependiente cuando la variable independiente correspondiente se incrementa en una unidad, pero no el efecto marginal de dicho cambio.

Tabla 2

Estimación del modelo probit de elección entre alquilar o no la segunda vivienda

Variables	Coefficientes	Estadístico t
$\ln Y_{it}$	-0,038	-2,77***
$\ln g_{it}$	-7,562	-2,38**
$\ln Pr_{it}$	-6,573	-3,15***
$\ln \pi_{it}$	- 1,414	-0,40
Edad	0,041	2,73***
Edad al cuadrado	-0,0002	-0,29
Sexo	-0,025	-0,15
Soltero	0,707	3,98***
Casado	0,349	2,28**
Hijos	0,065	1,44

Hijos menores de 3 años	-0,511	-2,78***
Educación superior	0,832	7,09***
Educación media	0,545	5,06***
Inactivo	-0,125	-1,17
Ocupado	-0,382	-3,34***
Declaración conjunta	-0,308	-3,11***
Año 94	7,490	1,93**
Año 95	8,583	1,99**
Año 96	3,499	1,15
Año 97	-1,513	-0,72
ρ	0,676	39.86
Nº Observaciones	11083	
χ^2 (20 g. de l.)	1204,42	

Nota: ***Significativa al 1%, **Significativa al 5%, *Significativa al 10%.

Como puede observarse todas las variables económicas, excepto las ganancias de capital, son significativas a los niveles habituales. Ello indica la gran influencia que los incentivos económicos tienen a la hora de decidir si alquilar o no una vivienda.

En lo respecta a la renta permanente neta, el signo negativo del coeficiente estimado muestra que cuando ésta aumenta, menores son los incentivos al alquiler de la segunda vivienda y, por tanto, mayor la probabilidad de que la segunda vivienda se destine al disfrute personal y familiar. Este resultado, obtenido una vez controlado el rendimiento de la vivienda en alquiler, puede interpretarse como un efecto renta en las decisiones de alquiler de las segundas viviendas.

Este efecto renta viene reforzado por la variación esperada en la oferta de vivienda en alquiler ante cambios en el tipo marginal. Si se toma el tipo marginal como una aproximación de la renta corriente anual, aumentos en ambas variables, renta anual y permanente, disminuyen las posibilidades de que el individuo decida alquilar. Sin embargo, los cambios originados por tipo marginal no pueden interpretarse en términos de un efecto renta (puro) porque está capturando, también, el menor incentivo a obtener rentas brutas a media que el tipo marginal aumenta.

El coeficiente que acompaña a $\ln(\text{Pr}_{jt})$ es significativo y negativo, indicando que a mayor gravamen relativo de la vivienda en alquiler sobre la vacía, menores son las probabilidades de alquiler. Esto, unido a que el coeficiente del tipo marginal también es significativo, muestra que la fiscalidad afecta de manera crucial en la toma de la decisión de ofertar en alquiler una segunda vivienda. Por tanto, reformas fiscales que supongan modificaciones de estas variables repercutirán significativamente en el

número de viviendas en alquiler que se pongan en el mercado. En consecuencia, existe una posibilidad clara de que una política económica adecuadamente diseñada consiga aumentar el stock de vivienda en alquiler.

Las probabilidades de alquiler también disminuyen cuando el individuo opta por la declaración conjunta.

En lo que respecta a las ganancias de capital el coeficiente no es significativo, lo que corrobora el modelo teórico que predecía la no influencia de las ganancias de capital a la hora de alquilar o no una vivienda.

Por lo que respecta a las variables demográficas, la probabilidad de que el propietario decida alquilar su segunda vivienda aumenta con la edad y con el nivel de estudios. También existen más incentivos al alquiler si el individuo es soltero o casado frente a separados, viudos o divorciados. Ello puede ser debido a que el último grupo de individuos tenga más incentivos a utilizar la segunda vivienda para su propio uso.

Las probabilidades de alquiler disminuyen si el individuo tiene hijos menores de tres años y si trabaja.

En lo que respecta a las restantes variables sociodemográficas no han resultado significativas.

4. Simulación

Este apartado, a partir de los resultados presentados en la sección anterior, trata de analizar la variación esperada en la oferta de vivienda en alquiler ante cambios en la tributación relativa de las segundas viviendas (alquiladas frente a vacías).

Las simulaciones consisten en disminuir el valor de P_t , es decir, disminuir la tributación relativa de las viviendas alquiladas respecto a las vacías. Estos cambios deberían incrementar la oferta de segundas viviendas en alquiler y, dependiendo de la elasticidad de la demanda, reducir los precios de los alquileres. Somos conscientes de que esto implicaría incrementos en la renta bruta de los individuos que optaran por alquilar sus segundas viviendas a corto, medio y largo plazo. Además, los cambios esperados en los precios generarían caídas en las rentas brutas de los individuos que actualmente alquilan sus viviendas, especialmente en el medio y largo plazo a media que se renegocien los contratos de alquiler. Sin embargo, estos cambios no se han

tenido en cuenta, es decir, se ha calculado el efecto esperado “de la mañana después” en la oferta de segundas viviendas en alquiler ante cambios en la tributación relativa de los alquileres²⁴.

La Tabla 3 recoge los cambios esperados en el porcentaje de segundas viviendas que se pondrían en alquiler ante reducciones de un veinticinco, un cincuenta y un setenta y cinco por ciento en P_t . Dado que P_t toma valores distintos para los distintos años, los cambios esperados se calcularon separadamente para cada ola del panel. La segunda columna recoge el efecto marginal de P_t sobre el porcentaje de segundas viviendas que se ponen en el mercado de alquiler. El signo menos indica que cuando la variable independiente disminuye, es decir, si disminuye la tributación relativa de las viviendas alquiladas, se produce un aumento de las viviendas en alquiler. Como la variable independiente está definida en términos logarítmicos este efecto marginal puede interpretarse como una semi-elasticidad. La cuantía de este semi-elasticidad varía según el año entre un 7 y un 10 por ciento. Por ejemplo, para el año 1994 es de un 10 por ciento lo que indica que por cada unidad porcentual que disminuya P_t , el número de viviendas en alquiler aumentará en un 10 por ciento. Si P_t hubiese sido un 25 por ciento menor en año 1994, se estima que la oferta de viviendas en alquiler habría sido un 2,5 por ciento superior (columna 3). Si se hubiera reducido a la mitad, como ocurrió a partir del periodo impositivo del 2003, entonces el incremento habría sido del 5 por ciento (columna 4) y si se hubiese producido una caída del 75 por ciento, habría supuesto un aumento del 7,5 por ciento (columna 5). En 1994 el porcentaje de las segundas viviendas que se alquilaban era de un 5,8 por ciento según datos del PHOGUE. Si P_t se hubiera reducido en un 50 por ciento, el porcentaje de viviendas alquiladas se estima que hubiese pasado a un 10,8. De manera que la oferta en el mercado de alquiler casi se hubiera duplicado, lo que es un aumento considerable.

Tabla 3

Cambio esperado en el porcentaje de segundas viviendas en alquiler

Años	$\partial I_j / \partial \%P_t$	$P_t' = 0,75P_t$	$P_t' = 0,5P_t$	$P_t' = 0,25P_t$
------	---------------------------------	------------------	-----------------	------------------

²⁴ Realizar simulaciones con comportamiento que tuvieran en cuenta los efectos sobre las rentas del capital inmobiliario, la renta familiar -tanto bruta como neta- y el tipo marginal hubiera requerido realizar algún supuesto sobre el cambio de los precios de los alquileres, lo cual excede el propósito de este trabajo.

94	- 0,10	2,5	5,0	7,5
95	- 0,07	1,8	3,6	5,4
96	- 0,08	2,0	4,1	6,1
97	- 0,08	1,9	3,9	5,9

Fuente: Elaboración propia.

En la Tabla 4 se analizan para el año 1997 los efectos esperados por decilas de renta en el porcentaje de segundas viviendas en alquiler ante cambios porcentuales en P_t . Como puede observarse, las disminuciones de la tributación relativa de las viviendas alquiladas produciría aumentos crecientes en la probabilidad de alquilar para las decilas más bajas de renta, alcanzándose el máximo alrededor de la mediana de la distribución de renta para luego comenzar a disminuir, aumentando levemente de nuevo en la decila 9. Ello indica que son las rentas medias las más sensibles a reformas encaminadas a disminuir la tributación de las viviendas alquiladas.

Tabla 4

Efecto marginal en porcentaje por decilas de renta para el año 1997

Decila renta	$\partial I_j / \partial \ln Pr$	P_t se reduce 25%	P_t se reduce 50%	P_t se reduce 75%
1	-2,26	0,57	1,13	1,70
2	-4,05	1,01	2,03	3,04
3	-5,15	1,29	2,57	3,86
4	-7,69	1,92	3,85	5,77
5	-13,31	3,33	6,65	9,98
6	-10,47	2,62	5,23	7,85
7	-8,54	2,14	4,27	6,41
8	-7,84	1,96	3,92	5,88
9	-10,40	2,60	5,20	7,80
10	-8,48	2,12	4,24	6,36

MEDIA	-7,81	1,95	3,90	5,85
-------	-------	------	------	------

Fuente: Elaboración propia

Las simulaciones anteriores indican que la tributación relativa de las viviendas alquiladas frente a las vacías tiene importantes efectos en la oferta en alquiler. Disminuciones de esta tributación relativa produce aumentos crecientes en la oferta de viviendas en alquiler.

5. Conclusiones

El objetivo de este trabajo ha sido analizar las consecuencias que el tratamiento fiscal de las segundas viviendas tiene en la oferta de viviendas en alquiler y simular los posibles efectos de reformas fiscales en la tributación de este tipo de rentas. Los resultados obtenidos indican la importancia de la fiscalidad en la toma de la decisión de alquilar o no una vivienda. Así, medidas fiscales favorables a las rentas por alquileres producen incrementos nada despreciables en la oferta en alquiler.

Otro resultado importante del estudio es que son las rentas medias las más sensibles ante cambios en la tributación de las viviendas alquiladas. Reformas fiscales encaminadas a este tipo de contribuyentes producirán aumentos mayores en la oferta en alquiler que en otros tramos de renta.

Como ya se ha señalado en el trabajo, en el ejercicio impositivo 2003 se establecen dos medidas encaminadas a favorecer el alquiler de viviendas: reducción de la renta neta por alquiler de vivienda en un 50 por ciento y un incremento del gasto por amortización de un 2 a 3 por ciento del valor de adquisición de la vivienda. Esta última medida se aplica a toda clase de inmuebles arrendados. Según este estudio la reducción de la tributación de las viviendas alquiladas en un 50 por ciento supondría aproximadamente duplicar la oferta de alquileres. Este resultado puede interpretarse como el límite superior de los efectos que la política fiscal puede inducir en el mercado privado y *particular* de la vivienda en alquiler. Por un lado, un aumento tan significativo en la oferta de vivienda en alquiler deberá generar una caída significativa de precios de los alquileres contrarrestando el efecto de la política fiscal. Además, el modelo utilizado es de carácter estático con lo cual no tiene en cuenta los cambios la renta y en el tipo marginal que se originarían al poner en el mercado parte de las segundas viviendas que actualmente son utilizadas por los propietarios. Y, por último,

hay que ser conscientes de que pueden existir desajustes geográficos entre la oferta y la demanda de alquileres.

En consecuencia, el diseño de incentivos fiscales adecuados aparece como un medio eficaz para incrementar las viviendas en alquiler; toda vez que el número de viviendas vacías existente aparentemente muestra que no hay restricciones de oferta a corto plazo en este mercado.

Apéndice: Estimación de la renta permanente

Variables	Coficiente	t-ratio
Educación Superior	836272	49,26***
Educación Media	297246	21,98***
Mujer	-738474	-72,74***
Edad	41569	23,15***
Edad al cuadrado	-247,118	-13,85***
Soltero	-387274	-17,69***
Casado	-251054	-14,46***
Hijos	71802,5	12,94***
Hijos menores de 3 años	39641	2,24**
Inactivo	-170803,7	-11,36***
Ocupado	781882,2	47,80***
Jornada Parcial	-560607,3	-17,78***
Buena salud	89966,6	5,86***
En búsqueda de empleo	-475454,4	-19,96***
Migración regional	-78280	-2,13**
Migración internacional	106152,6	9,21***
Constante	-176522,9	-3,98***
R ²	42,02	
R ² ajustado	42,00	

Nota: La variable dependiente es la renta corriente sin incluir las rentas de la propiedad inmobiliaria. Se han incluido también variables de control temporales y por ocupación. Las variables ocupación son variables ficticias definidas a partir de la ISCO a dos dígitos.

Bibliografía

- Aaron, H.J. (1972), "Shelter and subsidies: Who benefits from federal housing policies?", *Brookings Institution*, Washington.
- Barrios, J.A y Rodriguez, J.E., (2005), "Un modelo logit multinomial mixto de tenencia de vivienda", *Revista de Economía Aplicada*, 38, pp.5-27.
- Börsch-Supan, A. y Pitkin, J., (1988), "On discrete choice models of housing demand", *Journal of Urban Economics*, 24, pp. 153-172.
- Bourassa, S.C., (1995), "A model of housing tenure choice in Australia", *Journal of Urban Economics*, 37, pp. 161-175.
- Comité de Expertos, (1992), *Informe para una nueva política de vivienda*, Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Secretaría General Técnica. Centro de Publicaciones.
- DiPasquale, D. y Wheaton, W.C, (1994), "Housing Market Dynamics and the Future of Housing Prices", *Journal of Urban Economics*, vol.35, pp.1-27.
- Duce, R.M, (1995), "Un modelo de elección de tenencia de vivienda para España", *Moneda y Crédito*, 201, pp. 127-152.
- Euroconstruct (2001), *The prospects for construction in Europe. Country Reports*. Institut de tecnologia de la Construcció de Catalunya, ITEC. Barcelona.
- European Mortgage Federation (1997), *Le logement à usage prope dans l'Union Européenne: aides fiscales, subsides et coûts. Étude comparative*. Bruselas.
- Gonzalez-Páramo, J.M y Onrubia, J. (1992), "El gasto público en vivienda en España", *Hacienda Pública Española*, 120/121, pp. 189-217.
- Grossman, S.J. y Laroque, G. (1990), "Asset pricing and optimal portfolio choice in the presence of illiquid durable consumption goods", *Econometrica*, 58, pp. 25-51.
- Jaén, M. y Molina, A. (1994), "Un análisis empírico de la tenencia y demanda de vivienda en Andalucía", *Investigaciones Económicas*, XVIII (1), pp. 143-164.
- Johnson, J.P. y Waldman, M. (2003), "Leasing, Lemons and Buybacks", *Rand Journal of Economics* 34(2) 247-265.
- King, M.A. (1980), "An econometric model of tenure choice and demand for housing as a joint decision", *Journal of Public Economics*, 14, pp. 137-160.

- Lasheras, M.A., Salas, R., y Pérez-Villacastín, E. (1994), “Efectos de los incentivos fiscales en España sobre la adquisición de vivienda”, en Arellano, M. (ed.), *Modelos Microeconómicos y Política Fiscal*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, pp. 147-173.
- Lee, L.F. y Trost, R.P. (1978), “Estimation of some limited dependent variable models with application to housing demand”, *Journal of Econometrics*, 8, pp. 357- 382.
- Li, M.M. (1977), “A logit model of homeownership”, *Econometrica*, July, pp.1081-1097.
- Llaider, D. (1969), “Income tax incentives for owner-occupied housing”, en Harberger, A.C. y Bailey, M.J. (eds.), *The Taxation of Income from Capital*, Brookings Institution, Washington.
- López García, M.A., (1992), “El Informe del Comité de Expertos sobre Vivienda: una valoración tentativa”, *Hacienda Pública Española*, nº122, pp.161-194.
- López García, M.A., (1996), “Precios de la vivienda e incentivos fiscales a la vivienda en propiedad en España”, *Revista de Economía Aplicada*, nº12, pp.37-74.
- López García, M.A. (1999), “Efectos de la reforma del IRPF sobre la vivienda”, *Revista de Economía Aplicada*, 7, pp. 95-120.
- López García, M.A. (2001), “Subsidios fiscales a la vivienda”, *Papeles de Economía Española*, 87, pp. 293-308.
- López García, M.A. (2004), “Housing, prices and tax policy in Spain”, *Spanish Economic Review*, 6, pp. 29-52.
- Manning, F.; Winston, C., y Starkey W. (2002), “An Exploratory Analysis of Automobile Leasing by US Households”, *Journal of Urban Economics*, 52(1), 154-176.
- Poterba, J.M. (1984), “Tax subsidies to owner-occupied housing: an asset-market approach”, *Quarterly Journal of Economics*, 99, pp. 729-752.
- Rosen, H.S. (1979), “Housing decisions and the U.S income tax. An econometric analysis”, *Journal of Public Economics*, 11, pp. 1-23.
- Trilla, C. (2001), *La política de vivienda en una perspectiva comparada*, Fundación “la Caixa”, Colección de Estudios Sociales, nº 9.

CONDICIONES PARA MEJORAR LA ASIGNACIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

- La medición de la productividad en el ciclo presupuestario -

Lic. Orlando Andrés Braceli

Lic. María Silvana Braceli

1. INTRODUCCIÓN

El presente constituye un estrato de un trabajo mayor auspiciado por la Secretaria de Ciencia Y Técnica y posgrado de la Universidad Nacional de Cuyo; se encuentra enmarcado en una línea de investigación permanente vinculada a la modernización integral del Estado, donde confluyen conjuntamente la investigación aplicada y el desarrollo experimental. Constituye un proyecto multidisciplinario; requiere del aporte de distintas disciplinas y presenta varias aristas que se pueden abordar separadamente, pero guardan en conjunto una integralidad.

El trabajo tiene características propositivas, dirigidas a introducir innovaciones tecnológicas en los instrumentos de gestión con el objeto de mejorar la toma de decisiones en el proceso de asignación de recursos en los distintos momentos del ciclo: la programación, la registración de la ejecución, su seguimiento y evaluación final.

1.1. Justificación del trabajo

En la actualidad, se observan ciertos **paradigmas** vinculados a la asignación de recursos públicos:

- **La inflexibilidad del gasto público:** esta situación lleva a que la mayoría de las decisiones sean incrementales, generando impactos macroeconómicos nocivos e impulsando necesariamente a medidas de disciplina fiscal. Por lo general, se identifica dónde faltan insumos pero no dónde sobran; situación esta que impide procesos de reasignación y de éste modo limitar las decisiones incrementales.
- **La productividad de los recursos asignados es baja:** la ineficiencia del gasto público es una aseveración instalada en la sociedad y en la diligencia. La gente no siente que sus preferencias están representadas en los distintos Programas de Gobierno.

Esta situación puede tener distinto tipo de orígenes; por un lado, falta de voluntad política y por el otro, déficit en los instrumentos de gestión. Los procesos presupuestarios son imperfectos, irregulares e incompletos; existen déficit en cada una de las etapas del ciclo presupuestario. Entre los principales problemas se pueden citar a modo de ejemplo:

- Ha perdurado en el tiempo la concepción de que "el Estado gasta", cuando el Estado es prestador o generador de bienes públicos.
- Precarias metodologías de formulación del Presupuesto y ausencia de Programas de Gobierno que guíen el proceso decisorio y, menos aun, planes de mediano y largo plazo que guíen las decisiones y las acciones.
- Los instrumentos de decisión muestran parcialmente la gestión pública, situación que impide evaluar el Programa de Gobierno, antes y concluida la gestión; vulnerando dos principios irrefutables, como son el principio de unidad y universalidad, que posibilitan analizar la transparencia de la gestión pública.

- Las estructuras en los instrumentos de gestión, responden a la concepción de "Estado Gastador", se esconde lo que el Sector Público "produce" o "hace" y omite el conocimiento de las necesidades públicas que le dan origen. El punto de partida de cualquier asignación de recurso es una necesidad.
- Ausencia de contabilidad de insumos físicos, de productos de las prestaciones públicas, de uso de los insumos y un registro de las necesidades públicas totales e insatisfechas. En consecuencia no se conocen los costos (directos), las relaciones de productividad ni las necesidades insatisfechas.
- Sistemas de información incompatibles (territorial y sectorialmente), incompletos y no confiables.
- Ausencia de seguimiento de la ejecución y evaluación final de las prestaciones públicas y del Programa de Gobierno.
- Desarticulación y desconocimiento de las políticas públicas entre niveles de gobierno.
- Desarticulación de los sistemas de coordinación financiera con los presupuestos públicos de los distintos niveles de gobierno.
- Falta de instancias políticas y de participación en los procesos de formulación y evaluación durante la ejecución y al concluir la ejecución del Programa de Gobierno.

Estas situaciones traen aparejadas consecuencias políticas, económicas, sociales y culturales:

- **Consecuencias políticas:** no se explicitan las responsabilidades, no existe participación, se deja en manos de órganos administrativos instancias vitales como la fijación de prioridades políticas y esto se traduce en un proceso de degradación de Instituciones como los Parlamentos, los Órganos de Control, los Órganos de Regulación y Control y convierte a las gestiones en no transparentes.
- **Consecuencias Económicas:** Se imposibilita la detección de ineficiencias en el uso de los recursos, no es posible corregir (reasignar) ni incorporar situaciones coyunturales, las decisiones pasan a ser incrementales, se generan impactos macroeconómicos nocivos y se terminan forzando normas de disciplina fiscal (tipo corsés) y fuertes procesos de ajustes basados exclusivamente desde una óptica financiera que concluye degradando las prestaciones públicas.
- **Consecuencias Sociales:** Se produce una caída en la provisión de bienes públicos en cantidad y calidad que afecta principalmente a los sectores de más bajos ingresos; un porcentaje de la población pasa a quedar al margen de la sociedad formal, se aumenta la conflictividad social, se degrada la cultura tributaria, aumenta la inseguridad. En otros términos se degrada el tramado social y tienden a desaparecer los mecanismos de contención social.
- **Consecuencias Culturales:** Se ven como normales situaciones que no lo son. Por ejemplo la falta de apego a la Constitución Nacional, a las leyes, la evasión y el contrabando, etc.

La situación que ha atravesado el país, caracterizada por problemas de asignación de recursos que derivaron en una serie de hechos, como: la cesación de pagos, interrupción de

flujos de capitales externos, imposibilidad de acceder al crédito, altas tasas de desempleo, devaluación, inflación, deterioro del salario real, fuerte aumento de la marginación (población bajo la línea de pobreza e indigencia); justifica el esfuerzo por encarar transformaciones que se traduzcan en un mejor dominio de los procesos de asignación de recursos públicos.

En este contexto, se hace imprescindible la necesidad de tener un Estado que permita maximizar la productividad de todas las prestaciones públicas. La innovación tecnológica, entendida como el desarrollo de nuevos instrumentos de gestión, el cambio organizativo y la mejora de la calidad institucional pasan a ser una necesidad impostergable para avanzar a producir bienes públicos que tiendan a garantizar igualdad de oportunidades, atenúen las brechas sociales, posibiliten insertar en la sociedad formal a los excluidos, potencien la generación de ahorro público doméstico de manera de promover la inversión pública y privada.

Para poder avanzar en esta dirección es fundamental encarar un fuerte proceso de reformas estructurales, garantizando condiciones mínimas en cada una de las instancias del ciclo presupuestario.

1.2. Objetivos del presente trabajo

El presente trabajo tiene por objeto generar un conjunto de proposiciones que sirvan para generar las condiciones para avanzar a romper los viejos paradigmas instalados en la sociedad de manera de lograr, a partir de una nueva concepción de Estado:

- Mejorar el uso de los recursos en términos de productividad; con igual cantidad de recursos, producir más y mejores bienes públicos.
- Flexibilizar el gasto público de manera de poder iniciar procesos de reasignación, evitando decisiones incrementales y procurando evitar impactos macroeconómicos nocivos.
- Maximizar el impacto de la acción pública en la necesidad pública; maximizar las necesidades satisfechas de cada peso asignado.

1.3. Breve explicación del contenido

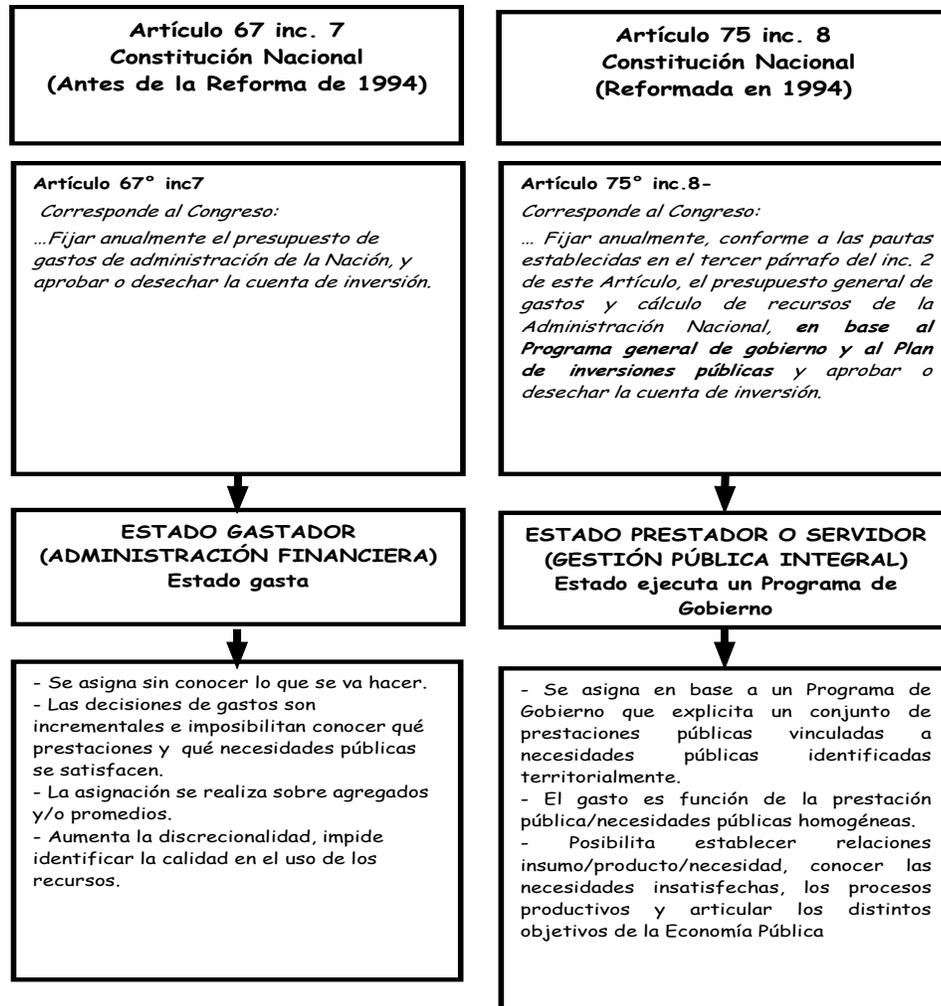
Avanzar hacia los objetivos planteados, requiere de un conjunto de transformaciones vinculadas a las distintas instancias del ciclo de la gestión y sus respectivos instrumentos; dadas las limitaciones de extensión, el presente trabajo procurará en su primera parte, introducir al lector con algunas reflexiones preliminares y sintetizar brevemente algunas de las condiciones que deben darse en cada una de las etapas del ciclo presupuestario; para luego en su segunda parte, profundizar en dos aspectos básicamente: la instancia del proceso de asignación de recursos dentro del proceso de formulación del Programa de Gobierno y Presupuesto y el proceso de registración de la ejecución del Programa de Gobierno y el Presupuesto. Finalmente, se incluyen unos ejemplos de medición de la productividad del personal, a partir de la metodología propuesta.

2. REFLEXIONES PRELIMINARES

2.1. Distinción entre Gestión Pública Integral y Administración Financiera

Existen dos grandes corrientes predominantes referidas a la Administración del Estado: la convencional que ha imperado históricamente en Argentina, sustentada en el concepto de "Estado Gastador", concepción que pone énfasis en la administración financiera y la corriente que sustenta el concepto de "Estado Prestador o Servidor", que parte del conocimiento de las necesidades públicas en el territorio y es comprensiva de la Gestión Pública Integral.

Diferentes concepciones del Estado que surgen de la Constitución Nacional de 1853 y de 1994



La Constitución Nacional de 1994 introduce un nuevo concepto en materia presupuestaria, que trasciende la tradicional concepción, representada por el cálculo de gastos definida en forma autónoma (Art. 67 inc. 7 - CN modificada). El art. 75 inc. 8 de la nueva CN propone, primero se debe determinar el "Programa General de Gobierno..." y en función de éste, proceder a establecer el cálculo de gastos y de recursos; esta definición tiene implícito un avance fundamental en cuanto a la concepción de Estado. Deja atrás la concepción de que el Estado gastador para pasar a la concepción de que el Estado es un prestador o servidor y el gasto público es una consecuencia. El Presupuesto pasa a ser la expresión financiera del Programa de Gobierno.

La *Gestión Pública Integral* es un concepto mayor y comprensivo de la *Administración Financiera*. Optimizar en términos de *Administración Financiera* es una condición necesaria pero no suficiente para optimizar en términos de *Gestión Pública Integral*. La *Administración Financiera* pone el énfasis en el gasto público y lo trata en forma autónoma. La *Gestión Pública Integral* esta representada por la relación que vincula las necesidades públicas, las prestaciones públicas y el gasto público. El gasto público es sólo una consecuencia, constituye una variable endógena. La *Administración Financiera* sólo determina las restricciones o límite del Programa de Gobierno, pero el objetivo de la gestión pública integral es minimizar las necesidades públicas insatisfechas con los recursos dados, o maximizar la calidad de vida de la población, dentro del marco normativo vigente.

2.2. La *Gestión Pública Integral* y el contexto que la condiciona

La *Gestión Pública Integral*, reflejada en el Programa de Gobierno, debiera enmarcarse dentro de un horizonte temporal de mediano a largo plazo, dado por el **Programa Plurianual de Gobierno** y en una concepción más amplia el **Plan estratégico** que marque el rumbo de toda la actividad pública y privada.

El **Plan Estratégico** debiera estar constituido por un conjunto de definiciones que marcan los grandes lineamientos a seguir por una sociedad en el mediano y largo plazo, en relación a una serie de aspectos fundamentales. Mínimamente se debieran demarcar los rumbos a seguir en los siguientes temas: institucional, político, económico, social, relaciones internacionales, ordenamiento espacial, criterios sobre el uso de recursos renovables y no renovables, etc. En la elaboración del Plan Estratégico, debieran participar todos los actores que cubran la totalidad del quehacer público y privado.

El **Programa Plurianual de Gobierno** está vinculado exclusivamente al accionar público, en un horizonte temporal de mediano y largo plazo. Es condición necesaria para su vigencia, que se vaya incorporando y ajustando por las nuevas situaciones que se dan en el corto plazo. El primer año del Programa es el que se incorpora al Programa de Gobierno y presupuesto anual que expresa la asignación de recursos a los objetivos cuantificados que plantea el primer año del Programa Plurianual de Gobierno.

2.3. El Programa de Gobierno y el Presupuesto

El Programa General de Gobierno surge como el conjunto de todas las prestaciones públicas, cada una de ellas vinculada a una necesidad pública homogénea; siendo el Presupuesto Público, la expresión financiera del Programa de General de Gobierno. Éste último establece los objetivos para un año de gestión pública.



El Programa General de Gobierno tiende a representar la consolidación de todas las prestaciones públicas, cada una de ellas vinculadas a una necesidad pública homogénea.

No es posible pensar que un proceso de asignación de recursos sea racional, si no se parte del conocimiento de las necesidades o carencias públicas. El tamaño de las prestaciones públicas es función de múltiples factores, como por ejemplo: las necesidades públicas, las prioridades políticas, los factores exógenos, la capacidad contributiva, la calidad institucional y los recursos financieros que sirven de base para establecer la restricción presupuestaria.

2.4. El Ciclo de la Gestión o Ciclo Presupuestario

La Gestión Pública Integral es un concepto dinámico y comprende tres etapas fundamentales que coinciden con el ciclo presupuestario: la programación de la gestión, la registración de la ejecución y el seguimiento y la evaluación integral de la gestión pública. El proceso de formulación del presupuesto es sólo un momento de la gestión, la instancia de la programación; en cambio el ciclo presupuestario comprende todos los momentos de la Gestión Pública Integral (ex antes - durante - ex post).

Síntesis esquemática del Ciclo de la Gestión Pública Integral

Programación	Ejecución y Seguimiento	Evaluación final
M 0	M 1	M 2
Momento de la decisión (antes) CN Art 75 inc. 8	Momento de la acción (durante) CN Art 101 y 104	Momento de la evaluación (después) CN Art. 75 inc. 8, 101 y 104
<ul style="list-style-type: none"> - Programa General de Gobierno - Presupuesto 	<ul style="list-style-type: none"> - Registración de la ejecución del Programa de Gobierno. - Seguimiento de la ejecución del Programa de Gobierno. - Registración patrimonial (impacto de la ejecución del Programa de Gobierno en el patrimonio) 	<ul style="list-style-type: none"> - Cuenta de Inversión (Rendición de la ejecución del Programa Gral. de Gobierno).
<ul style="list-style-type: none"> - En esta instancia se define el Programa General de Gobierno que se sintetiza en el Presupuesto que expresa financieramente al primero. - El Programa General de Gobierno debe contener todas las Prestaciones Públicas que se van a realizar el Sector Público, cualquiera sea su modalidad jurídica, forma de funcionamiento y financiamiento. 	<ul style="list-style-type: none"> - La contabilidad registra cómo se están ejecutando las prestaciones públicas programadas, vincula la decisión con la acción. - El seguimiento es la instancia de evaluación de la ejecución del Programa de Gobierno que permite corregir e incorporar la coyuntura al programado inicial. 	<ul style="list-style-type: none"> - En esta instancia se realiza la evaluación final de la Gestión de Gobierno. - Se compara lo programado con lo realizado, desvíos, medidas correctivas, procesos de reasignación, responsables, etc.
Constituye un concepto estático	Constituye un concepto dinámico	Constituye un concepto estático .

- Muestra lo que se va a "Hacer" en cada prestación pública bajo la restricción financiera y legal.
- Es el momento en donde se asume el compromiso político de hacer, cómo, cuánto, dónde se asignan los recursos.

- Muestra cómo se está "haciendo" o ejecutando el Programa General de Gobierno.
- El seguimiento permite identificar desvíos que posibiliten corregir e incorporar la coyuntura al Programa General de Gobierno y corregir errores de programación o cambios de prioridades por prestación pública.

La evaluación esta dirigida a dos grandes temáticas:

- Evaluación de las condiciones de funcionamiento (aspectos jurídicos y financieros).
- Evaluación de la ejecución de cada una de las políticas públicas (si se cumplió o no el compromiso político de hacer, cómo, cuánto, dónde, responsable, etc.)

Al Parlamento le corresponde:

- Analizar y aprobar las prestaciones públicas a las cuáles se les asignan recursos.
- Aprobar qué se va a "hacer" y qué no se va a "hacer", en el marco de las restricciones

Al Parlamento le corresponde:

- Seguir la marcha del Programa General de Gobierno y Presupuesto y las correcciones que se realicen.
- Verificar cómo se están ejecutando cada una de las prestaciones públicas.

Al Parlamento le corresponde:

- Evaluar integralmente el Programa de Gobierno; desde el análisis macrofiscal al análisis microfiscal y los impactos patrimoniales en todo el ámbito del sector público, analizando si lo que se "dijo que se iba a hacer", se "hizo"

3. PROPOSICIONES VINCULADAS A LAS CONDICIONES QUE DEBEN CUMPLIR LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN ASOCIADOS A CADA UNA DE LAS ETAPAS DEL CICLO PRESUPUESTARIO

Avanzar en procesos para mejorar el uso de los recursos públicos que se traduzca en una aumento de la productividad, de manera de que con igual cantidad de recursos se pueda producir más y mejores bienes públicos, maximizando el impacto de la acción pública en las necesidades o carencias públicas bajo un contexto de restricción presupuestaria; requiere de instrumentos de gestión con determinadas características. Los instrumentos de gestión no son neutros políticamente.

En otros términos, para poder avanzar a: a) comparar relaciones de productividad (insumo/producto) en las distintas prestaciones públicas homogéneas de manera de determinar los déficits o excesos de un determinado insumo en cada una de ellas, b) identificar bolsones de ineficiencias que permitan reasignar recursos, evitando decisiones incrementales y c) incorporar situaciones coyunturales y reformular la programación cuando se detectan errores en la misma; se requiere de condiciones técnicas que deben estar presentes en cada una de las instancias del proceso o ciclo presupuestario y en las estructuras de los principales instrumentos de gestión. Empezando por la condición básica que permite hacer todo esto posible:

Dada la altísima dependencia que existe entre los distintos instrumentos de gestión, las estructuras de los mismos deben ser compatibles entre sí. Por ejemplo: la estructura presupuestaria y la estructura de la contabilidad presupuestaria.

3.1. Condiciones vinculadas a los Sistemas de Información

- Desarrollo de un sistema de información integral normatizado, sustentado en cuatro catálogos fundamentales que actúan dinámicamente dentro del mismo y se constituyen en los componentes comunes de todos los subsistemas dentro de la organización:
 - ✓ **Catálogo de necesidades públicas/prestaciones públicas/procesos productivos:** Responde a las preguntas: ¿qué necesidades públicas?, ¿qué prestaciones públicas? y ¿cómo se hace?; su característica es la dinámica que imponen las necesidades cambiantes en el espacio y en el tiempo. Es un producto de la programación y debe ser abarcativo de todas las prestaciones públicas que HACE O PUEDE HACER POTENCIALMENTE el Estado, debiendo ser abierto en su estructura y desinstitucionalizado.
 - ✓ **Catálogo institucional:** Responde a la pregunta: ¿quién lo hace?; depende de las características de la organización y constituye un instrumento que debiera seguir la misma dinámica que el catálogo anterior.

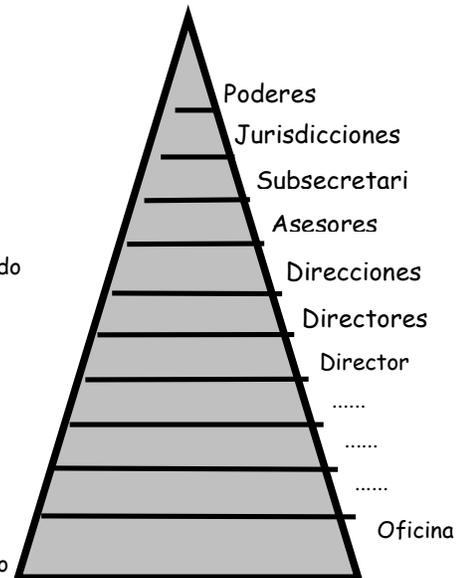
- ✓ **Catálogo territorial:** Responde a la pregunta: ¿dónde se hace?, permite identificar dónde se enmarcan las necesidades y deben desarrollarse las prestaciones públicas. Posibilita la articulación y compatibilización de los sistemas de información.
- ✓ **Catálogo de insumos:** Responde a la pregunta: ¿con qué se hace?, permite normatizar los que se incorporan a las distintas prestaciones públicas.

Síntesis esquemática de la consolidación de los distintos componentes de los sistemas de información

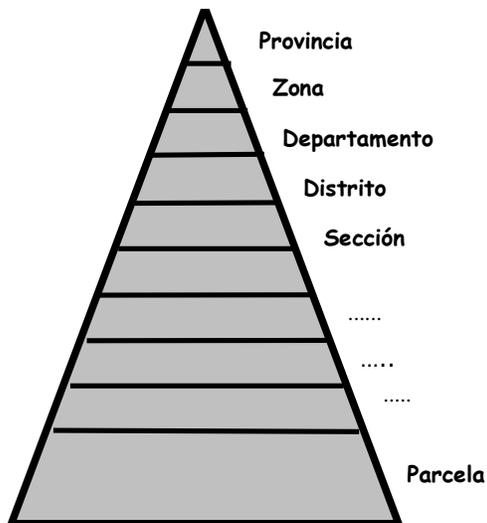
Catálogo de Necesidades Públicas / Prestaciones Públicas/ Procesos productivos



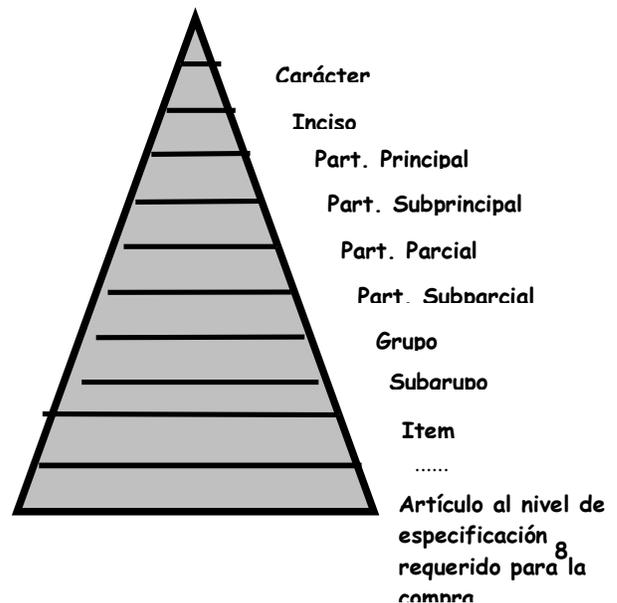
Catálogo Institucional (Responsables)



Catálogo Territorial



Catálogo de Insumos



Estos cuatro catálogos actúan dinámicamente en el sistema de información integral; se constituyen en componentes comunes de todos los sistemas de información sectoriales e instrumentales existentes en la organización.

- Compatibilización territorial de los sistemas de información. Los sistemas de información sectoriales deben mostrar la información a partir de una misma unidad territorial, aun cuando mantengan sus propios sistemas de referenciación territoriales históricos; para ello los sistemas de información territoriales deben constituirse en instrumentos ordenadores de los sistemas de información sectoriales con el objeto de lograr la compatibilidad espacial. Los sistemas de información deben posibilitar brindar toda la información respecto de las prestaciones públicas por unidad territorial, de manera de hacer posible la definición del Programa General de Gobierno de cada unidad territorial surja como la consolidación de los Programas de Gobierno territoriales Sólo es posible conocer las necesidades o carencias públicas si tienen expresión territorial; las necesidades de la población no se distribuyen homogéneamente a lo largo del territorio.

3.2. Condiciones vinculadas a las estructuras del Programa de Gobierno y Presupuesto

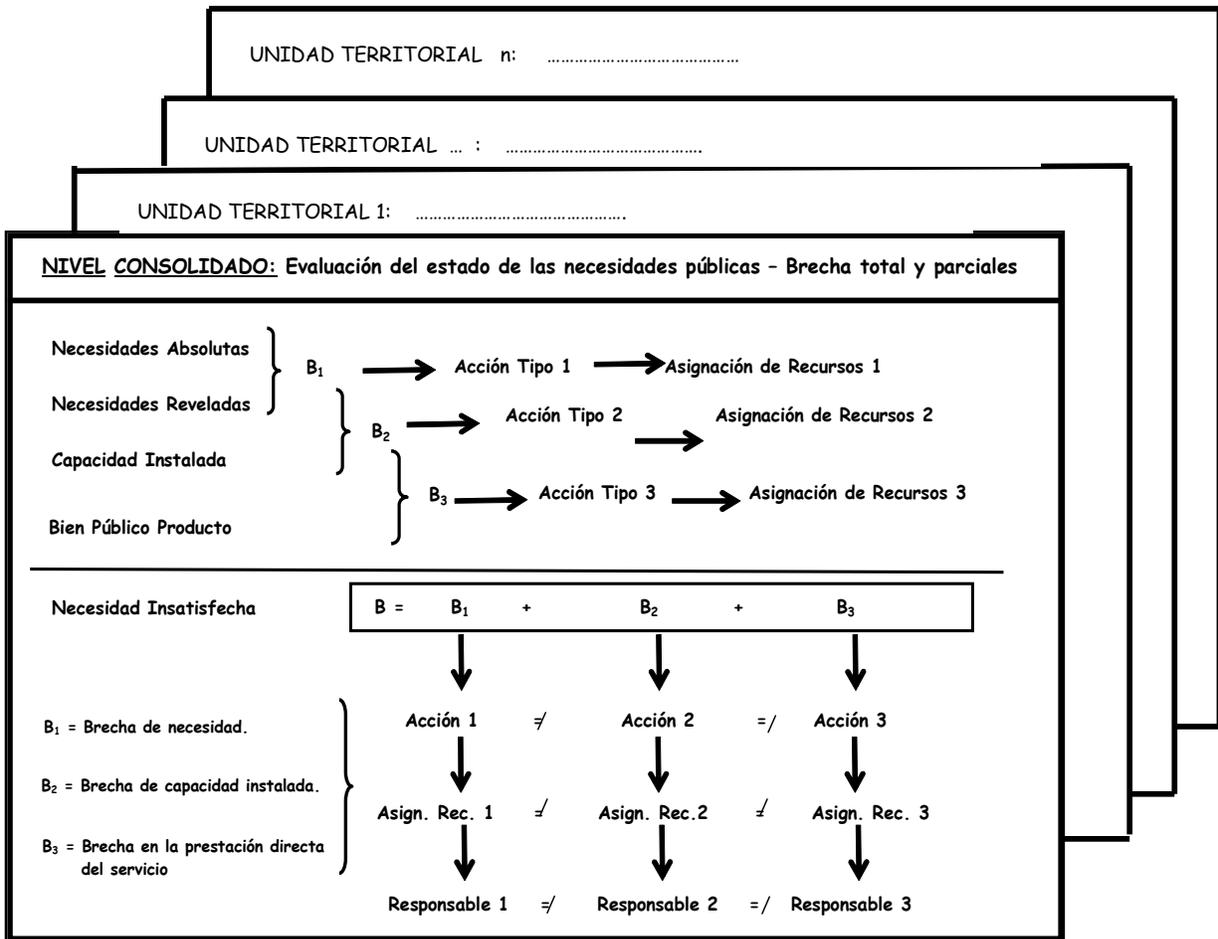
Las estructuras presupuestarias deben posibilitar mínimamente la explicitación de:

- Las distintas prestaciones públicas homogéneas. No es posible mejorar el uso de los recursos si se continúa trabajando con aperturas agregadas, que concentran un conjunto de prestaciones públicas, algunas afines y otras que no lo son.
- Los procesos productivos de cada una de las prestaciones públicas homogéneas. Cada prestación pública homogénea esta integrada por un conjunto de actividades generadoras de bienes intermedios que luego se articulan y dan lugar al bien público final. A nivel de cada una de las actividades es donde hay que avanzar a buscar la inadecuada aplicación de los insumos a los procesos productivos.
- Los insumos (bienes insumos): son aquellos bienes o servicios (tangibles e intangibles) que compra la organización al ser requeridos por cada una de las acciones vinculadas al proceso productivo de cada prestación pública homogénea, en cualquiera de sus modalidades. Por ejemplo: Suero, textos de lectura, nafta, pasajes aéreos, placas radiológicas, elementos químicos, etc.
- El resultado de la acción pública; en otros términos los bienes públicos finales de cada prestación pública homogénea y los bienes intermedios de cada actividad que compone su respectivo proceso productivo.

Las condiciones recién mencionadas permiten avanzar a establecer relaciones de productividad, pero si se quiere empezar a estudiar los impactos de la acción pública en el bienestar, deberían explicitarse además:

- Las necesidades o carencias públicas. No se podrá mejorar el proceso de asignación de recursos en el Sector Público, en tanto no se avance en el conocimiento de las necesidades públicas y las causas de las necesidades insatisfechas; éstas deben ser las que determinen el tipo de acción a realizar, la asignación de recursos y el responsable.

- El **territorio**, el conocimiento de las necesidades o carencias públicas es real cuando se expresa territorialmente. La expresión espacial de las necesidades o carencias públicas es indispensable en los procesos de asignación de recursos para que tengan un sustento racional; debido a que las necesidades públicas no se distribuyen homogéneamente a lo largo de todo el territorio. Su ausencia, induce a asignar sobre la base de promedios, éste comportamiento culmina en un derroche de recursos en algunos casos y en otros, déficit importantes en término de prestaciones públicas, dadas las características de la realidad del lugar. Este comportamiento cuando perdura sólo sirve para agrandar las brechas.



B1 = Indica la existencia de problemas de explicitación de la necesidad. Por ejemplo: niño con edad escolar no matriculado, niños que no solicitan vacunación, delitos no denunciados, etc.

B2 = Indica la existencia de problemas de capacidad instalada. Por ejemplo: faltan bancos, faltan escuelas, faltas camas en hospitales, faltan juzgados, etc.

B3 = Indica la existencia de problemas durante la prestación del servicio. Por ejemplo: falta de capacitación del personal, falta de organización adecuada.

Las causas de las brechas deben analizarse con otro tipo de indicadores, por ejemplo los indicadores de contexto.

- El Programa General de Gobierno y el Presupuesto deben incluir todas las actividades públicas sin excepción, cualquiera sea la forma de financiamiento y modalidad de funcionamiento; de esta forma se hace posible cumplir con los tradicionales principios

presupuestarios de unidad y universalidad. Avanzar en esta dirección es fundamental para garantizar que: a) el Parlamento analice el Programa General de Gobierno en su totalidad y no un pedazo (de acuerdo a lo prescripto en Art. 75 inc. 8 CN); b) se puedan evaluar integralmente las políticas públicas; c) se transparentice el accionar público, d) Se limite la discrecionalidad en lo que respecta a qué compone la Administración Pública Nacional. Para hacer posible esta proposición, en el caso del Gobierno Nacional, es fundamental hacer coincidir el Sector Público Nacional con la Administración Nacional. El Sector Público Nacional debe ser comprensivo de todo el accionar público. En la actualidad el concepto de Administración Nacional se ha convertido en un concepto móvil, dinámico, que queda al arbitrio del funcionario público.

3.3. Condiciones vinculadas al proceso de formulación del Programa de Gobierno y Presupuesto

Cada tipo de presupuesto lleva implícito un determinado proceso de formulación. En otros términos, el proceso de formulación del Programa de Gobierno y Presupuesto debiera ser compatible con las condiciones que demande para la estructura del mismo; como tal, es imprescindible incorporar a los procesos de formulación tradicionales (eminentemente financieros), nuevas etapas o en algunos casos, aun cuando la etapa existe, variantes cualitativas sustantivas.

- El proceso de formulación se debiera presentar como un desarrollo secuencial que requiera como condición para pasar de una fase a la otra el cumplimiento pleno de instancias de participación política (gabinete general o gabinetes sectoriales) y técnicas que convaliden o legitimen el paso a la siguiente etapa, tomando como punto de partida: a las necesidades o carencias públicas y su estado de situación con expresión territorial.
- Metodología ordenadora para avanzar a conocer el estado de situación de cada una de las carencias públicas, identificando las causas de las necesidades insatisfechas con apertura territorial. Esta instancia se realiza a partir de analizar los distintos tipos de brechas entre la necesidad total, la necesidad revelada, la capacidad instalada y los niveles de producción del bien público. Constituye una instancia fundamental para avanzar en la mejora en la asignación de recursos a través de: brindar bases objetivas que ayuden al proceso de priorización (instancia de naturaleza política), ayudar a definir el tipo y la forma de la prestación pública y de esta manera el tamaño de los requerimientos. Las causas de las necesidades insatisfechas son las determinantes de las acciones y los recursos a asignar; igual nivel de necesidad insatisfecha total no implica igual asignación de recursos ni iguales responsables.
- Metodología ordenadora para discutir el rol y la estructura del Estado: esta etapa del proceso de formulación constituye el primer análisis de qué necesidades se van a proveer y consecuentemente, qué servicios públicos se van a garantizar, la forma en que dichas prestaciones públicas se van a realizar, el tipo de políticas que se van a aplicar en cada unidad territorial y finalmente, avanzar a conocer los procesos productivos de cada una de las prestaciones públicas. Para la realización de esta actividad es fundamental tomar en cuenta dos aspectos fundamentales: los objetivos generales planteados en el Programa de Gobierno, el Plan Plurianual y el Plan estratégico (si existiesen estos dos últimos) y el estado de situación de las necesidades públicas. Es en esta instancia donde se comienza a delinear la forma, el tamaño y consecuentemente la estructura del Estado y posibilita que

las prestaciones del sector público adquieran el carácter de dinámicas (se adecuen a los cambios en el espacio y en el tiempo) y las estructuras administrativas se adapten a esos cambios y a diferentes definiciones, facilitando, además, la definición del perfil de las prestaciones públicas (políticas públicas activas o pasivas) y el conocimiento de los procesos productivos.

Esta condición, es fundamental para limitar el proceso incremental del presupuesto, obligando a flexibilizar la estructura y consecuentemente la asignación de recursos; existen actividades que aparecen y desaparecen en función de los cambios en las necesidades públicas y en las prioridades políticas. De no darse esta discusión como rutina y como un hecho explícito, nuevas necesidades implican siempre nuevas prestaciones, creación de nuevas estructuras y consecuentemente incrementos presupuestarios que a la larga terminan con impactos macroeconómicos nocivos.

Esta instancia se potencia aun más si se cruza con información proveniente de los procesos de seguimiento y evaluación de las prestaciones públicas que se están ejecutando, para analizar cuál es el impacto de la acción pública en la necesidad, los desvíos respecto de lo programado y además, si la necesidad sigue existiendo, si es conveniente cambiar el rumbo, tomar nuevas medidas, etc.

- Metodología ordenadora para los procesos de priorización: Las propuestas descritas hasta acá buscan principalmente incorporar racionalidad a ésta instancia eminentemente político a partir de introducir elementos objetivos que ayuden a acotar la discrecionalidad del decisor, jerarquizando el análisis al contar con información desagregada. Los procesos de priorización sectoriales servirán de base para el proceso de asignación de recursos a nivel de prestación pública/necesidad pública homogénea. Esta instancia debiera transitar por diferentes niveles de consolidación: priorización por finalidad-función, priorización por prestación pública dentro de cada función, priorización por prestación pública homogénea dentro de cada prestación pública agregada, hasta llegar a la priorización territorial por prestación pública homogénea/necesidad homogénea.
- Programación en alternativas: Realizar un Programa de Gobierno y Presupuesto en alternativas requiere, definido el tamaño del presupuesto total y sectorial, conocer los límites en cuanto a recursos máximos y mínimos y consecuentes resultados a alcanzar; siempre teniendo como objetivo aumentar la productividad de los recursos asignados. La consigna general es: **"Más, igual o menos para hacer más"**. La decisión de trabajar con un Programa de Gobierno y Presupuesto en alternativa incide favorablemente a la flexibilidad y mejor uso de los recursos, desde distintas perspectivas, según su mayor o menor nivel de complejidad.
 - ✓ Primero: Al trabajar con distintos escenarios, se viabiliza la posibilidad de incorporar los cambios que se van produciendo en el entorno de una manera programada y procurando evitar afectar la calidad y cantidad de las prestaciones públicas, en otros términos minimizando los costos sociales.
 - ✓ Segundo: La posibilidad de programación en alternativas tiende a asignar de acuerdo al estado de situación de la necesidad pública en el territorio y de la prioridad política preestablecida.

- ✓ Tercero: La posibilidad de plantear alcanzar un mismo nivel de prestación, bajo distintas modalidades de producción, distintas formas de alcanzar una misma cantidad de bien público.

Esta instancia lleva implícita la introducción de metodologías sencillas y ágiles que incorporen nociones básicas sobre evaluación de proyectos en cada una de las decisiones públicas, en cada una de las prestaciones públicas (micro - evaluaciones).

- Inventario físico para la determinación de existencias de los insumos: Previo al proceso de asignación de recursos, cada jurisdicción debe realizar un inventario físico de todos los ítems, fungibles y no fungibles, previendo el consumo hasta la finalización del ciclo de la gestión anual (proyección de existencias al 31 de Diciembre). En dicho inventario, se debe incluir el rubro personal con su identificación institucional y su relativa afectación a las distintas prestaciones públicas (% de afectación de tiempo en distintas actividades vinculadas a una misma prestación pública o a diferentes prestaciones públicas). El Inventario General de Insumos constituye la base para iniciar un proceso de asignación de recursos racional; no es correcto programar suponiendo que el stock es cero; para ponerlo en práctica se requiere la existencia de almacenes en línea con el catálogo único de insumos y una contabilidad patrimonial que represente la verdadera situación de los bienes (tangibles e intangibles) de consumo y uso. Este paso es la base para un conjunto de procesos fundamentales, como por ejemplo: el ordenamiento de los almacenes, la determinación e identificación de los bienes de uso existentes, la evaluación del estado de los bienes de uso y la redefinición de las políticas de compra, etc. Esta instancia es fundamental para potenciar el uso de los bienes existentes, detectando dónde no se utilizan y posibilitando reasignaciones a distintas prestaciones públicas. Es un paso que tiene impacto presupuestario indirecto, a partir de la disminución de las decisiones incrementales.
- Asignación de recursos por alternativa a cada actividad: El proceso de asignación de recursos se debiera realizar por insumo (expresados en términos reales) a nivel de actividad de cada prestación pública homogénea, en las distintas alternativas y con apertura territorial, utilizando para ello el catálogo único de insumos. La consolidación que resulte de cada una de las alternativas nos determinará los requerimientos presupuestarios. De acuerdo al tipo y características del insumo, se pueden utilizar tres diferentes mecanismos para establecer los requerimientos de cada prestación pública: por afectación directa, por afectación indirecta y por afectación sobre la base de estándares.
- Consolidación y elección de alternativas bajo restricción presupuestaria: la consolidación y elección de alternativas se realiza por Unidad de Gestión Integral⁷, teniendo en cuenta la restricción financiera total y sectorial, las prioridades, en el marco del escenario elegido en que se asignaron los recursos. Existen cuatro niveles de resultados esperados (obligaciones de hacer) y cuatro niveles de requerimientos financieros, que deben consolidarse y compararse con la restricción presupuestaria preestablecida; en caso de ser superior, deberá pasarse a una instancia de evaluación política y reasignación hasta que se logre llegar a cumplir con la restricción financiera. Este proceso requiere de instancias políticas, en donde intervienen los responsables de las distintas prestaciones públicas

⁷ La Unidad de Gestión Integral surge cuando se une una prestación pública homogénea, un territorio y un responsable de su ejecución.

vinculadas a una determinada función y debe realizarse hasta que se adecue a la restricción presupuestaria preestablecida.

3.4. Condiciones vinculadas al proceso de registración del Programa de Gobierno y Presupuesto

La registración de la ejecución es la contracara del Programa de Gobierno y Presupuesto; éste último refleja la obligación de hacer y los recursos afectados a tal fin y la registración expresa cómo se está ejecutando esa obligación de hacer con los recursos asignados. Es fundamental que las estructuras de ambos instrumentos de gestión guarden compatibilidad; caso contrario no es posible comparar y evaluar lo que "se dijo que se iba a hacer" con "lo que se hizo", se impiden conocer los desvíos, sus causas, definir acciones correctivas e identificar responsables.

Para poder avanzar en los objetivos planteados, el proceso de registración de la ejecución del Programa de Gobierno y Presupuesto debiera cumplir con las siguientes condiciones:

- El proceso de registración de la ejecución del Programa General de Gobierno y el Presupuesto deberá; cada una de ellas deberá ser susceptible de ser auditada:
 - ✓ Primera Instancia: Proceso de ejecución del gasto de las prestaciones públicas en sus distintas etapas tradicionales (Afectación preventiva, Compromiso definitivo, Devengamiento del gasto⁸, Gasto liquidado y Gasto pagado).
 - ✓ Segunda Instancia: Proceso de incorporación de los insumos a las distintas actividades que integran el proceso productivo que da lugar a los diferentes bienes intermedios.
 - ✓ Tercera Instancia: Proceso de articulación y ensamble de los bienes intermedios que concluyen en el bien público final.
 - ✓ Cuarta Instancia: Proceso de aplicación del bien público final a la necesidad pública homogénea.
- Incorporación de nuevos tipos de registración:
 - ✓ Registración del uso de los insumos en las distintas actividades que integran el proceso productivo de cada una de las prestaciones públicas homogéneas.
 - ✓ Registración de productos o bienes finales e intermedios (tangibles e intangibles) de las prestaciones públicas.

De la vinculación de estas dos modalidades de registración se pueden comenzar a determinar aproximaciones de los costos directos.

- La unidad de registración es la actividad que integra el Servicio Público Homogéneo y el insumo real en su mínima expresión; por ejemplo: tornillo de 2 cm., suero de 1 litro con determinación específica, etc. Esta registración necesariamente requiere de un catálogo único de insumos para toda la organización, estandarizado y que debe comprender todos los incisos de la clasificación por objeto del gasto.

⁸ El devengamiento representa el ingreso del insumo al "Centro de almacenamiento y distribución".

3.5. Condiciones vinculadas al proceso de seguimiento de la ejecución del Programa de Gobierno y Presupuesto

- Se debe avanzar a incorporar al seguimiento de la gestión como rutina dentro de la organización, con una metodología explícita, con criterios comunes y formas de presentación estandarizadas, que prevea distintos usos y usuarios.
- El seguimiento se debe corresponder con todas las categorías o niveles de información que prevé el Programa General de Gobierno y Presupuesto, reflejados en la contabilidad durante su ejecución. Existen distintas categorías de usuarios y la estructura debe permitir satisfacer los requerimientos de todos los tipos de usuarios, tanto de uso interno como externo (organismos de control, organismos legislativos, ciudadanía en general, etc).
- Se debieran prever como mínimo los siguientes tipos o categorías de seguimiento:
 - ✓ Seguimiento de las condiciones de funcionamiento (financiero y legal)
 - ✓ Seguimiento de las prestaciones públicas finales homogéneas y sus procesos productivos.
 - ✓ Seguir los subsistemas periféricos: compras, recursos humanos, administración tributaria, inversión pública, Tesorería, Deuda Pública, Sistema de información, etc. Constituyen seguimientos específicos, vinculados a prestaciones con características particulares.
- La instancia del seguimiento debe constituir una rutina; los aspectos que incluye son función de la calidad de los instrumentos de gestión. En todos los casos, el seguimiento debe cubrir desde la información más agregada (por ejemplo: cuadro ahorro-inversión-financiamiento) hasta la prestación pública final homogénea o instrumental desagregadas y sus actividades; estableciendo todas las relaciones que permitan identificar desvíos durante la ejecución, procurando establecer las causas, los responsables y las medidas correctivas. Los criterios de análisis siempre comenzarán al máximo nivel de agregación (cuadro ahorro-inversión -financiamiento), para luego ir desagregando por diferentes criterios: Institucional, Funcional, Territorial, Económico hasta llegar a la prestación pública homogénea, tanto en las obligaciones de hacer como en los recursos asignados.
- La instancia de seguimiento de la ejecución del Programa de Gobierno y Presupuesto constituye un condicionante fundamental para avanzar en la mejora de la productividad de los recursos asignados y la flexibilización del gasto total. El seguimiento, constituye una etapa del proceso de la gestión pública que debe posibilitar múltiples usos, como por ejemplo:
 - ✓ Alimentar el proceso de formulación del próximo Programa General de Gobierno y Presupuesto, corregir la asignación de recursos y la producción de los bienes públicos que se están ejecutando a partir de la identificación de inconsistencias o inadecuado uso de los recursos, etc.
 - ✓ Incorporar situaciones coyunturales, que pueden exigir el cambio de prioridades y la reformulación de las prestaciones públicas homogéneas y los recursos asignados.
 - ✓ Evaluar integralmente la marcha de la ejecución del Programa General de Gobierno y Presupuesto, cómo se están cumpliendo las obligaciones de hacer y el uso de los recursos asignados.

- ✓ Generar elementos para el proceso de evaluación final de la gestión pública integral.
- ✓ Identificar los responsables de las prestaciones públicas y solicitar las explicaciones de los desvíos que pueden tener múltiples causas (interna y externa).
- ✓ Corregir con el objeto de dinamizar la asignación de recursos y evitar que las decisiones públicas concluyan en procesos incrementales del gasto, promover procesos de reasignación de los recursos asignados, como también el nivel de las prestaciones a alcanzar.

3.6. Condiciones vinculadas al proceso de evaluación final del Programa de Gobierno y Presupuesto

- El proceso de evaluación requiere la compatibilidad entre los procesos de formulación, las estructuras de programación, las estructuras contables y la Cuenta de Inversión; que representa la rendición integral de la ejecución del Programa de Gobierno y Presupuesto. Sin esta articulación el proceso de seguimiento, como así también el proceso de evaluación integral, es incompleto, irregular, imperfecto e impide la transparencia de la gestión pública integral.
- El proceso de evaluación integral de la gestión pública se realiza culminado el ciclo fiscal, a diferencia del proceso de seguimiento que se realiza durante la ejecución del Programa de Gobierno y Presupuesto y tiene dos grandes componentes:
 - ✓ La evaluación integral de la gestión pública, cuyo origen surge de la contabilidad de la ejecución del Programa General de Gobierno y Presupuesto, tanto en los aspectos jurídicos como en la evaluación de los objetivos planteados.
 - ✓ La incidencia en el patrimonio del Sector Público de la Gestión Pública Integral, originada como consecuencia de la ejecución del Programa General de Gobierno y Presupuesto.
- Se debieran incorporar, distintos tipos categorías de evaluación, que en última instancia tienen como finalidad mejorar el accionar público:
 - ✓ Evaluación del proceso de la gestión pública integral.
 - ✓ Evaluación del impacto patrimonial de la gestión pública integral.
 - ✓ Evaluación de los procesos periféricos que surgen de los subsistemas periféricos que se desprenden de la Gestión Pública Integral (Subsistema de Gestión de Compra y Suministro, Subsistema de Recursos Humanos, Subsistema de Inversión Pública, Subsistema de Indicadores de Gestión, Subsistema de Información Sectorial y Territorial, Subsistema de Administración Tributaria, etc.).
 - ✓ Evaluaciones Especiales (Evaluación del contexto, evaluación de los instrumentos de decisión y gestión y evaluación de las experiencias de manera de evaluar los procesos de implementación).
- Para poder mejorar el proceso de asignación de recursos y describir las ineficiencias es importante que se avance a la evaluación de todas las prestaciones públicas homogéneas, cualquiera sea su modalidad, debiendo expresar todos los conceptos territorialmente y mostrar los resultados de la comparación entre lo programado inicialmente, lo reprogramado y lo ejecutado. Básicamente podrían identificarse los siguientes tipos

de evaluación a los que mínimamente debiera someterse las prestaciones públicas, siempre bajo las restricciones de legalidad y financieras:

- ✓ El impacto de la prestación pública en la necesidad pública (Bien público /Necesidad pública)
- ✓ La producción de bienes públicos originados en las prestaciones públicas (Bienes públicos finales)
- ✓ La producción de bienes intermedios originados en las actividades de cada una de las prestaciones públicas homogéneas (Bienes intermedios)
- ✓ El costo directo de los bienes públicos finales e intermedios en una primera aproximación
- ✓ Las relaciones insumos relevantes/producto (Insumo físico/Bien público final)
- ✓ La evaluación de la compra de insumos (Insumo valorizado/Insumo físico)
- ✓ La evaluación de los insumos valorizados que se aplican a cada uno de las prestaciones públicas homogéneas (Precio * cantidad insumo)
- ✓ La calidad de los bienes públicos generados.
- ✓ El contexto externo e interno que puede ayudar a comprender la situación de la prestación pública.
- ✓ ...

4. LA INSTANCIA DEL PROCESO DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS DENTRO DEL PROCESO DE FORMULACIÓN DEL PROGRAMA DE GOBIERNO Y PRESUPUESTO

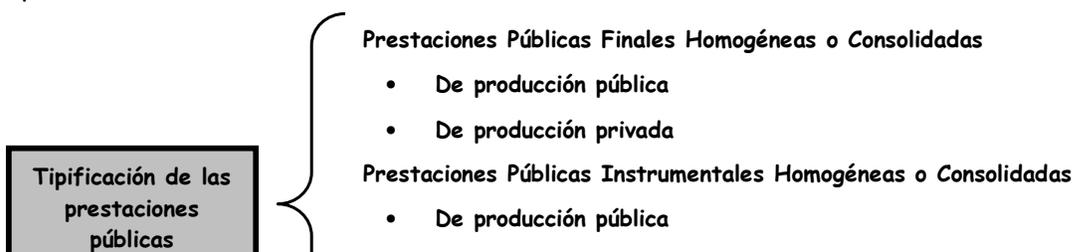
Como se mencionó en el punto 3, para avanzar en los objetivos planteados es condición necesaria incorporar la presupuestación por alternativas; un presupuesto realizado en alternativas plantea diferentes niveles de programación y en función de ello también diferentes asignaciones de recursos requeridas, teniendo en cuenta las prioridades preestablecidas.

El proceso de asignación de recursos se debe realizar por insumo físico a nivel de actividad de cada prestación pública homogénea, en las distintas alternativas y con apertura territorial, a partir del catalogo único de insumos para todo el Sector Público. La consolidación que resulte de cada una de ellas nos determinará los requerimientos presupuestarios por alternativas para cada Unidad de Gestión Integral.

Antes de explicar el proceso de asignación propiamente dicho, para el cual se proponen tres mecanismos diferentes de asignación, se incluye una breve explicación de los conceptos recién mencionados.

4.1. Tipificación de las prestaciones públicas

El Programa General de Gobierno y Presupuesto en la concepción de Gestión Pública Integral se debiera estructurar de acuerdo a las categorías que se sintetizan en el siguiente esquema:



Siendo e esta forma, el Programa General de Gobierno y Presupuesto se estructura de acuerdo con las siguientes categorías:

- Prestaciones Públicas Finales: son aquellas cuyos resultados satisfacen directamente necesidades o carencias públicas. Los bienes públicos finales salen de la organización y llegan al carenciado. Se pueden distinguir dos tipos de prestaciones públicas finales:
 - ✓ Homogéneas: son aquellas cuyo producto final (bien público) satisface una necesidad directa de la población, generan un producto homogéneo y tiene un responsable primario en su ejecución. Las prestaciones públicas homogéneas se caracterizan por tener un sólo proceso productivo y un solo bien público final y tantos bienes intermedios como actividades integran el proceso productivo. Por ejemplo: Educación primaria de jornada simple, Educación primaria de jornada completa, Atención ambulatoria de cardiología de 1º nivel de complejidad, , etc.
 - ✓ Consolidadas: constituyen agregaciones de dos o más prestaciones públicas finales homogéneas afines, con distintas características y diferentes procesos productivos. La complejidad de la prestación/necesidad pública determinará la cantidad de niveles de consolidación hasta llegar al nivel deseado.
- Prestaciones Públicas Instrumentales: son aquellas prestaciones cuya existencia se justifica a partir de la existencia de por lo menos una prestación pública final; se generan dentro de la organización bienes instrumentales que no llegan directamente al usuario; llegan indirectamente incorporados al bien público final. Al igual que la clasificación anterior, se pueden distinguir dos tipos: Instrumentales homogéneas e Instrumentales consolidadas. Por ejemplo: Servicio de Compras, Servicio de Contabilidad (Presupuestaria, Patrimonial, Deuda, Tesoro,...), Servicio de Recaudación, Servicio de Tesorería, Servicio de Estadística, etc.
- Tanto en las prestaciones públicas finales como en las instrumentales, es importante diferenciar las prestaciones públicas de producción pública de las prestaciones públicas de producción privada. La responsabilidad final es pública, la obligación de la prestación es pública y se debe proveer públicamente, aunque el gerenciamiento puede ser privado. Ambas plantean procesos productivos distintos, pero los objetivos finales y el responsable último es similar.
- Prestaciones Públicas garantes de Prestaciones Privadas: Este tipo de prestaciones públicas aparece cuando el Estado asume funciones de regulación y control con el objeto de resguardar el bienestar general de la población. El Estado se constituye en un garante de Prestaciones primarias finales (provisión) y producción o gerenciamiento privado, por ejemplo un servicio gastronómico, un servicio de hotelería, un servicio de esparcimiento. En este tipo de prestaciones el Estado no tiene obligación de proveer el

bien que tiene naturaleza privada; decidida la provisión privada aparece la responsabilidad del Estado que pone los límites. Sin la decisión priva no hay responsabilidad pública, porque no existe la obligación de la provisión pública.

- Prestaciones de Conducción General (Actividades Centrales): Incluyen las acciones de dirección general de la jurisdicción o entidad. Debe tenderse a que esta categoría contenga sólo aquellos recursos no asignables directamente a ninguna prestación pública final ni instrumental; representan recursos que no son posibles, en una primera instancia, de asignar directamente a bienes públicos finales. Este tipo de prestaciones, no puede prescindir de procurar desagregar las prestaciones al mínimo nivel posible de modo que se evite esconder prestaciones públicas finales que impidan su conocimiento, su análisis y su evaluación política.

4.2. Los procesos productivos de las prestaciones públicas y sus componentes básicos

Cada prestación pública debe explicitar su proceso productivo, integrado por un conjunto de actividades generadoras de bienes intermedios que luego se articulan y dan lugar al bien público final. A continuación se describen brevemente cada uno de estos conceptos:

- Proceso productivo: el conjunto de actividades vinculadas a un determinado Servicio Público Homogéneo constituye su proceso productivo; su conocimiento es el que permite explicar relaciones insumo/producto y a partir de ahí avanzar en el conocimiento de las funciones de producción de cada prestación pública. Éste último objetivo requiere de tiempo e información para generar posibilidades de mejorar el proceso de asignación de recursos a través del uso de esta función.
- Actividades: son las acciones que integran el proceso productivo de cada una de las prestaciones públicas homogéneas finales e instrumentales. El tipo de acción a realizar dependerá de las causas de las necesidades insatisfechas que se pueden originar en: la falta de explicitación de la carencia o necesidad pública, en problemas de capacidad instalada, en problemas en la prestación directa del servicio, o en un conjunto de causas diferentes. Las actividades generan bienes intermedios que no llegan al usuario, sino que aparecen indirectamente como componente del producto o bien final. El bien final surge de la articulación o ensamble de un conjunto de bienes intermedios; por sí solo ningún bien intermedio puede satisfacer una necesidad pública final homogénea. Las actividades varían para una misma prestación pública, según tengan gerenciamiento público o privado; no así el objeto último de las mismas.
- Bienes Productos: son aquellos que se generan a partir del servicio público final (homogéneo o consolidado).
 - ✓ Finales homogéneos: Son los que salen de la organización y satisfacen carencias homogéneas. Cada servicio público homogéneo genera un sólo producto final. Por ejemplo: Niños promovidos, Delitos contra la propiedad esclarecidos, Niños vacunados, Conflictos penales resueltos, Consultas odontológicas, etc. resultan en cada caso de distintas prestaciones públicas homogéneas.

✓ Intermedios: Son el producto o resultado de las distintas acciones o actividades que posibilitan alcanzar el producto o bien final. Cada actividad genera un solo producto intermedio. Por ejemplo: Clase dictada, campaña publicitaria radial, curso de capacitación docente, baño mantenido, aulas mantenidas, análisis clínicos realizados, placas radiológicas efectuadas, etc. Ningún bien intermedio por sí, satisface una necesidad pública final homogénea.

- Bienes Insumos: Son aquellos bienes que compra la organización para la prestación de un servicio público en cualquiera de sus modalidades y se incorporan a las actividades que componen el proceso productivo. Por ejemplo: Suero, textos de lectura, nafta, pasajes aéreos, placas radiológicas, leche, etc. Normalmente se sintetizan en la tradicional clasificación por objeto del gasto, a nivel de agregado.

4.3. Ejemplos de prestaciones públicas agregadas, homogéneas finales y sus respectivos procesos productivos.

Ejemplo 1: Prestación pública vinculada a mejorar el medio ambiente

Servicio Público Final Consolidado	Servicio Público Final Homogéneo	Bien Público Final Homogéneo	Proceso Productivo (actividades)	Bienes Intermedios
Mejorar el Ambiente	Recuperar la Calidad del Ambiente	A	Actividad 1.1	Bien 1.1
			Actividad 1.2	Bien 1.2
			Actividad 1.3	Bien.1.3
			Actividad 1.4	Bien 1.4.
			Actividad 1...	Bien 1...
Actividad 1...	Bien 1...,			
Actividad 1.n	Bien 1.n			
Mejorar el Ambiente	Recuperar la Calidad del Ambiente	B	Actividad 2.1	Bien 2.1
			Actividad 2.2	Bien 2.2
			Actividad 2.3	Bien.2.3
			Actividad 2.4	Bien 2.4.
			Actividad 2...	Bien 2...
Actividad 2...	Bien 2...,			
Actividad 2.n	Bien 2.n			
Mejorar el Ambiente	Recuperar la Calidad del Ambiente	C	Actividad 3.1	Bien 3.1
			Actividad 3.2	Bien 3.2
			Actividad 3.3	Bien.3.3
			Actividad 3.4	Bien 3.4.
			Actividad 3...	Bien 3...
Actividad 3...	Bien 3...,			
Actividad 3.n	Bien 3.n			
Mejorar el Ambiente	Recuperar la Calidad del Ambiente	D	Actividad 4.1	Bien 4.1
			Actividad 4.2	Bien 4.2
			Actividad 4.3	Bien.4.3
			Actividad 4.4	Bien 4.4.
			Actividad 4...	Bien 4...
Actividad 4...	Bien 4...,			
Actividad 4.n	Bien 4.n			
Mejorar el Ambiente	Recuperar la Calidad del Ambiente	E	Actividad 5.1	Bien 5.1
			Actividad 5.2	Bien 5.2
			Actividad 5.3	Bien.8.3
			Actividad 5.4	Bien 5.4.
			Actividad 5...	Bien 5...
Actividad 5...	Bien 5...,			
Actividad 5.n	Bien 5.n			

Preservar la Calidad del Ambiente	Reducir los niveles de contaminación de	F	Actividad 6.1 Actividad 6.2 Actividad 6.3 Actividad 6.4 Actividad 6... Actividad 6... Actividad 6.n	Bien 6.1 Bien 6.2 Bien.6.3 Bien 6.4. Bien 6... Bien 6... Bien 6.n
	Mantener espacios verdes	G	Actividad 7.1 Actividad 7.2 Actividad 7.3 Actividad 7.4 Actividad 7... Actividad 7... Actividad 7.n	Bien 7.1 Bien 7.2 Bien.7.3 Bien 7.4. Bien 7... Bien 7... Bien 7.n
	Mantener Arbolado Público	H	Actividad 8.1 Actividad 8.2 Actividad 8... Actividad 8.n	Bien 8.1 Bien 8.2 Bien 8... Bien 8.n
	Desarrollar	I	Actividad 9.1 Actividad 9... Actividad 9.n	Bien 9.1 Bien 9... Bien 9.n

A ≠ B ≠ C ≠ D ≠
E ≠ F ≠ G ≠ I

Centro de determinación del estado de situación de la necesidad, del proceso de priorización, de la asignación de recursos, de registración, de se evaluación de la prestación pública, durante y concluida la ésta.

El ensamble de bienes intermedios determina el bien final

Ejemplo 2: Prestación pública de brindar atención a carenciados

Servicio Público Final Consolidado	Servicio Público Final Homogéneo	Bien Público Final Homogéneo	Proceso productivo (actividades)	Bienes Inter-medios	
Brindar Atención a Niños Carenciados	De Alimento	0 – 6 meses	A	Actividad 1.1 Actividad 1.2 Actividad 1.3 Actividad 1.4 Actividad 1... Actividad 1... Actividad 1.n	Bien 1.1 Bien 1.2 Bien.1.3 Bien 1.4. Bien 1... Bien 1... Bien 1.n
		0,6 – 2 años	B	Actividad 2.1 Actividad 2.2 Actividad 2... Actividad 2.n	Bien 2.1 Bien 2.2 Bien 2... Bien 2.n
		.... años	C	Actividad 3.1 Actividad 3... Actividad 3.n	Bien 3.1 Bien 3... Bien 3.n
	De Vestimenta	0 – 6 meses	D	Actividad 4.1 Actividad 4... Actividad 4.n	Bien 4.1 Bien 4... Bien 4.n
		0,6 – 2 años	E	Actividad 5.1 Actividad 5... Actividad 5.n	Bien 5.1 Bien 5... Bien 5.n
		.. años	F	Actividad 6.1 Actividad 6... Actividad 6.n	Bien 6.1 Bien 6... Bien 6.n
	De Hospedaje	0 – 6 meses	G	Actividad 7.1 Actividad 7... Actividad 7.n	Bien 7.1 Bien 7... Bien 7.n
		.. años	H	Actividad 8.1 Actividad 8... Actividad 8.n	Bien 8.1 Bien 8... Bien 8.n
	De	0 – 6 meses	I	Actividad 9.1 Actividad 9... Actividad 9.n	Bien 9.1 Bien 9... Bien 9.n
		.. años	J	Actividad 10.1 Actividad 10... Actividad 10.n	Bien 10.1 Bien 10... Bien 10.n

Brindar Atención a Abuelos Carenciados	De Alimento	Sin Cobertura Social	K	Actividad 11.1 Actividad 11... Actividad 11.n	Bien 11.1 Bien 11... Bien 11.n
		Con Cobertura Social	L	Actividad 12.1 Actividad 12... Actividad 12.n	Bien 12.1 Bien 12... Bien 12.n
	De Vestimenta	Sin Cobertura Social	M	Actividad 13.1 Actividad 13... Actividad 13.n	Bien 13.1 Bien 13... Bien 13.n
		Con Cobertura Social	N	Actividad 14.1 Actividad 14... Actividad 14.n	Bien 14.1 Bien 14... Bien 14.n
De .....	.....	O	Actividad 15.1 Actividad 15... Actividad 15.n	Bien 15.1 Bien 15... Bien 15.n	
Brindar Atención a Discapacitados Carenciados	De Asistencia Médica	Físico	P	Actividad 16.1 Actividad 16... Actividad 16.n	Bien 16.1 Bien 16... Bien 16.n
		Mentales	Q	Actividad 17.1 Actividad 17... Actividad 17.n	Bien 17.1 Bien 17... Bien 17.n
		Visuales	R	Actividad 18.1 Actividad 18... Actividad 18.n	Bien 18.1 Bien 18... Bien 18.n

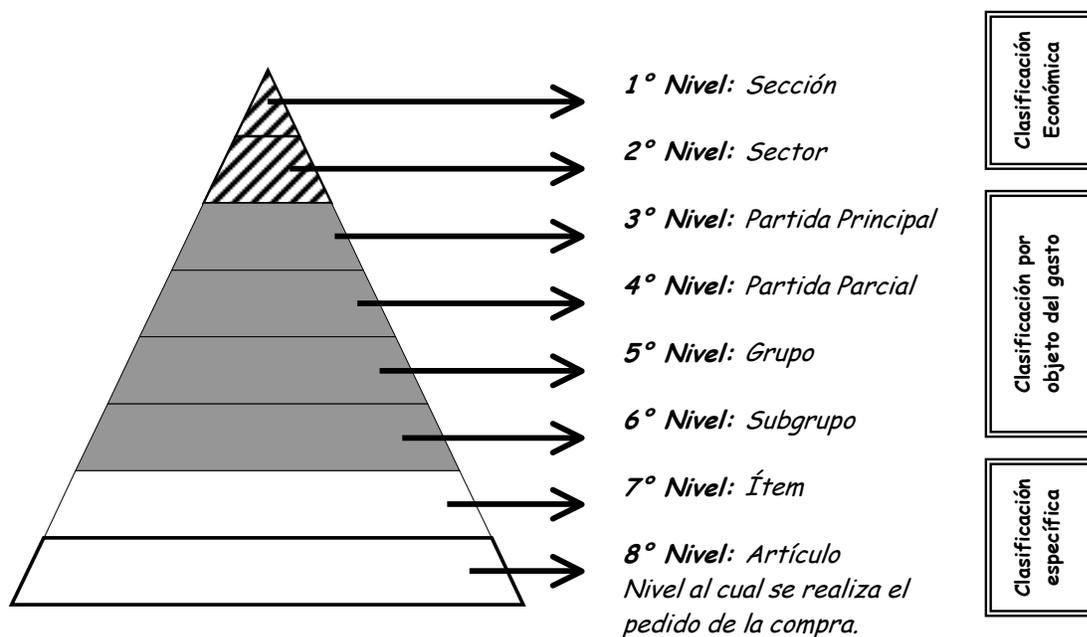
4.4 El Catálogo Único de Insumos

Centro de determinación del estado de situación de la necesidad, del proceso de priorización, de la asignación de recursos, de registración, de seguimiento y de la evaluación primaria de la prestación pública

Se define como insumo a todos los bienes tangibles o intangibles que adquiere el Estado para hacer frente a las prestaciones públicas, que utilizará en los procesos productivos que concluirán en la generación de bienes públicos finales e instrumentales.

El catálogo único de insumos debe estructurarse piramidalmente desagregando la información a partir de cada uno de los ítem que componen las distintas categorías que integran una erogación (incluye todos los incisos del gasto). Debe procurar contener todos los insumos que utiliza el Sector Público y generar la dinámica para mantener su actualización (incorporaciones y precios de referencia). En los niveles agregados se alcanzan categorías y constituyen la base de las clasificaciones por objeto del gasto y la clasificación económica.

Subsistema de Insumos



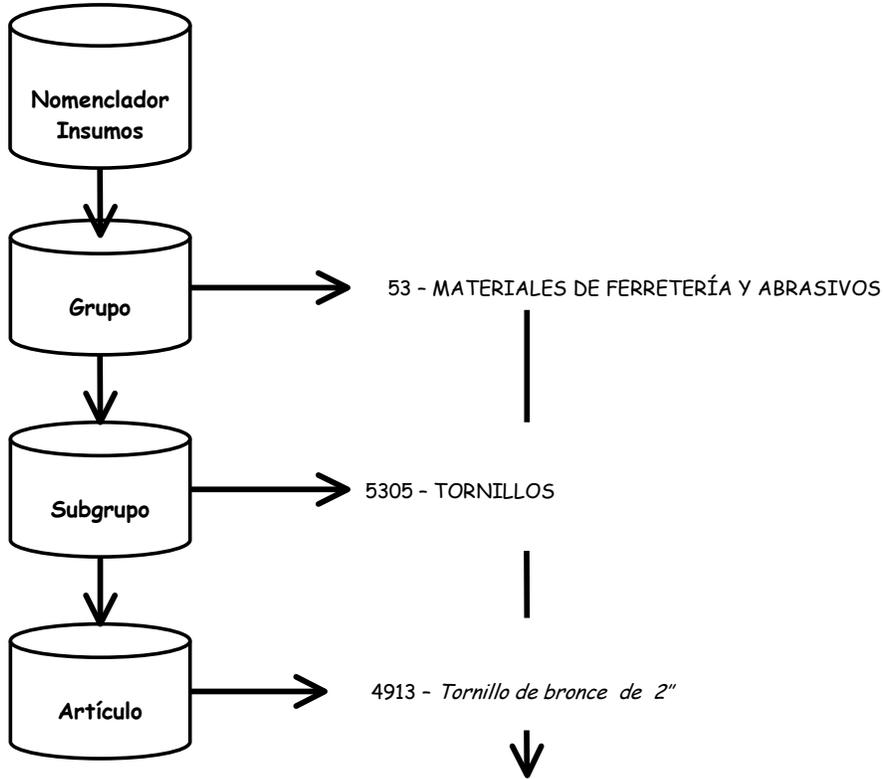
Los datos que contiene están divididos en áreas: el área que describe el insumo (código, descripción del insumo, unidad de medida, presentación del insumo), el área de datos relativos al gasto y el área de datos vinculados a los precios.

El catálogo único de insumos debe posibilitar usos múltiples, mínimamente debe servir de base para:

- Estructurar el sistema de compras, procurando que el Sector Público pueda aprovechar su poder monopsónico y obtener economías de escala.
- En el proceso de formulación del presupuesto; es la base para el proceso de asignación de recursos, que deberá realizarse por insumo expresados en términos reales en todas las actividades que integran las prestaciones públicas finales e instrumentales.
- En la contabilidad de la ejecución del gasto de las prestaciones públicas y en los distintos procesos de registración de la producción del bien público; en donde la unidad de registración debe ser el insumo físico.
- Posibilitar realizar el seguimiento y evaluación del proceso de compra, para lo cual se deberá llevar un registro de las compras y de los precios con distintos criterios de ordenamiento y siempre asociado al insumo físico en su mínima expresión.
- Permitir configurar el centro de almacenamiento y distribución de insumos que posibilite el conocimiento del stock.
- Identificar y registrar el uso del insumo en cada una de las actividades de cada prestación pública homogénea o instrumental que se convertirá primero en bienes intermedios y posteriormente concluirá en el bien público final.
- Posibilitar la incorporación del insumo al patrimonio, previo a la aplicación o uso.
- Posibilitar generar relaciones de insumo/producto finales e insumo/producto intermedios que faciliten comparaciones interjurisdiccionales, medir la productividad física, generar mecanismos de reasignación de recursos, de manera de evitar o minimizar decisiones incrementales.

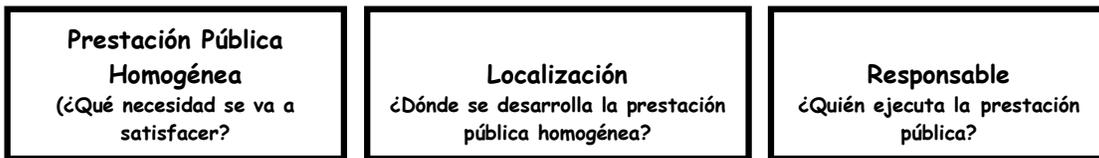
- Posibilitar conocer las existencias previas a los procesos de asignación de recursos de manera de no requerir insumos de los que hay en existencias.
- Etc.

Esquema catálogo de insumos



4.5. El concepto de Unidad de Gestión Pública Integral

- La prestación pública homogénea se constituye en una Unidad de Gestión Pública Integral en el momento en que se vincula a una unidad territorial y a un responsable territorial directo a cargo de su ejecución.



Código	Descripción	Unidad	Unidad	Moneda	Fecha	Precio Actual
4913	Tornillo de Bronce	Unidad	Unidad	\$	...	....

4.6. Mecanismos de asignación de recursos

Para la instancia de asignación de recursos por alternativas para cada una de las actividades vinculadas a una prestación pública con expresión territorial (Unidades de Gestión Integral), se pueden diferenciar tres criterios o formas de establecer los requerimientos de insumos, según las características particulares del insumo: por **asignación directo**; por **asignación indirecto** y por **asignación sobre la base de estándares**.

- **Criterio 1: Método de asignación directa (Planillas 4.6.a y 4.6.b)**

Este método de asignación de recursos se utiliza cuando se explicitan los requerimientos insumo por insumo para cada actividad del proceso productivo de las distintas prestaciones públicas dentro de cada Unidad de Gestión Integral. En esta instancia se hace uso del catálogo único de insumos.

Para la realización de esta instancia, los responsables de cada una de las Unidades de Gestión Integral deberán seleccionar del catálogo único de insumos los insumos, los artículos requeridos y su cantidad para cada una de las actividades que integran el proceso productivo de la prestación pública, en cualquiera de sus modalidades.

En esta instancia se deben determinar las necesidades de insumos físicos o reales para el año entrante en cada una de las prestaciones, teniendo en cuenta el stock de insumos existentes. Los requerimientos que se indiquen, no necesariamente deberán ser iguales a lo que se van a usar, que puede ser mayores, iguales o menores, según la política sea genera stock, utilizar el stock existente u otra alternativa. En caso de que se este utilizando una metodología de presupuestación por alternativas, se deberá repetir el procedimiento en cada una de las alternativas, siguiendo las restricciones impuestas para cada una de ellas. Una vez culminado el proceso se obtienen los requerimientos financieros necesarios para poder realizar cada una de las alternativas en dicha Unidad de Gestión Integral a partir de la sumatoria de los diferentes insumos y sus valoraciones.

- **Criterio 2: Método de asignación indirectos (Planilla 4.6.c)**

En este tipo de asignación se realiza un proceso previo donde se identifica la información necesaria para poder asignar por ejemplo el personal, los servicios no personales, la inversión o el equipamiento a las distintas actividades que componen los diferentes procesos productivos de las distintas Unidades de Gestión Integral. Cada uno de ellos requiere de un relevamiento independiente, que posteriormente se consolidará con los criterios de requerimientos directos del resto de los insumos. Dada la complejidad e importancia que tienen estos insumos en la estructura de costo de las diversas prestaciones públicas; es conveniente desarrollar un subsistema independiente para facilitar y simplificar el proceso de presupuestación de estos conceptos y su posterior registración.

En el caso de la **identificación del personal por actividad para cada una de los** procesos productivos de los servicios públicos homogéneos y consecuentemente de las Unidades de Gestión Integral (Homogéneas), se explicita el tiempo de afectación de cada agente público sobre la base de la nómina salarial. El proceso consiste en identificar el tiempo que se encuentra afectado cada agente público en la o las actividades del proceso productivo de la o las Unidades de Gestión Integral en las que participa. Históricamente el vínculo jurídico se ha realizado con la Institución.

Este paso es fundamental para conocer qué hace, dónde se encuentra el personal y el tiempo asignado a cada actividad y de esta forma se posibilita comenzar a medir la productividad del personal, desarrollar políticas de reasignación que complementen a las políticas de empleo, blanquear la situación real del personal en su vinculación con una Institución y con un servicio público, generar una base de datos del sistema de personal con usos múltiples, desarrollar programas de capacitación, generar políticas de recursos humanos que sean función de las prestaciones que lleve adelante una determinada institución, desarrollar programas de incentivo, etc.

En el caso de la **identificación de los servicios no personales por actividad para cada Unidad de Gestión Integral**, se utilizan las series de consumo histórico para avanzar en el conocimiento de estándares de consumo, que posibiliten establecer políticas de racionalización y de esta forma poder prorratear estos servicios entre las distintas actividades de cada una de las Unidades de Gestión Integral. Muchos de los servicios que pueden tener este tratamiento son, por ejemplo: teléfono, energía eléctrica, gas, alquileres, servicios de agua potable, etc; servicios que por lo general alcanzan a más de una prestación pública.

Por último, para el **caso de la obra pública**, es importante destacar que el **Plan de Inversiones debe formar parte del Programa de Gobierno y Presupuesto** y esta constituido por los distintos proyectos evaluados bajo diferentes criterios que se incorporan para su ejecución. El tratamiento que se le da a las inversiones en el proceso de formulación, depende del tipo de inversión, pudiendo distinguirse:

- ✓ Inversiones de uso múltiple: en este caso la inversión pública se constituirá en sí misma en un bien público de una prestación pública final agregada y se distribuirá funcionalmente su costo de acuerdo a los beneficios que se hayan determinado para cada una de las funciones entre las prestaciones públicas beneficiarias.
- ✓ Inversiones destinadas a una prestación pública en particular: Esta categoría debe tomarse como parte del proceso productivo, esta dirigida a aumentar la capacidad instalada para la provisión de una prestación pública final homogénea. Este tipo de inversión, en el caso de la obra pública, constituye un bien intermedio de una determinada prestación pública. En este caso los costos unitarios de los bienes finales de cada una de las prestaciones públicas homogéneas, se deberán calcular con y sin la inversión pública. Constituyen erogaciones que perduran en el tiempo, por lo que no corresponde cargar el 100% a un año determinado.

- **Criterio 3: Método de asignación por estándares**

Es una metodología para utilizar en grandes organizaciones, como el servicio de provisión de educación, donde las prestaciones presentan un alto componente de homogeneidad en materia de requerimientos. Dada la gran cantidad de unidades a presupuestar, se propicia esta metodología para facilitar el proceso de asignación de recursos. De esta forma en la instancia de formulación y registración se utiliza el set de insumos (kit), que constituye un agregado conformado por un conjunto de insumos predeterminados (Por ejemplo: un set escolar). El sistema luego los convierte, desagregando todos los artículos que lo componen.

Este método se utiliza básicamente para agilizar los procesos de formulación y la registración del Programa de Gobierno y Presupuesto; no así en la compra que debe realizarse con el artículo en su mínima expresión.

Planilla N° 4.6.a: Planilla de Carga - Presupuestación por actividad y por Unidad de Gestión Integral, sin inciso personal (Asignación Directa)

Función: *Educación*

UGI:

Servicio público homogéneo: *Educación primaria marginal - Jornada Simple*
 Territorio: *Unidad Territorial 1*
 Responsable: *Responsable ...*

		Metas de bienes públicos finales para cada alternativa								
		Alternativa 1		Alternativa 2		Alternativa 3		Alternativa 4		
Unidad de Medida		Alumnos promovidos		Alumnos promovidos		Alumnos promovidos		Alumnos promovidos		
Cantidad		1.440		1.320		1.260		1.200		
Código Resumido Actividad	Identificación de actividades - Insumos por actividad -	Código Insumo	Alternativa 1		Alternativa 2		Alternativa 3		Alternativa 4	
			Meta actividad	Cantidad insumo	Meta actividad	Cantidad insumo	Meta actividad	Cantidad insumo	Meta actividad	Cantidad insumo
A	Total actividad 1	C	B	C	B	C	B	C	B	C
	Total actividad 2									
	Total actividad ...									
									
									
Total actividades UGI										

A Viene completo del catálogo de prestaciones públicas.

B Viene de la planilla de determinación de metas para cada una de las actividades de la UGI. Instancia previa del proceso de formulación.

 El responsable de cada Unidad de Gestión Integral deberá presupuestar los insumos requeridos para cada actividad, siguiendo la estructura del proceso productivo. Para ello deberá completar las columnas indicadas con la letra C, seleccionando cada insumo requerido con el código establecido en el catálogo y colocando la cantidad para cada alternativa.

Planilla N° 4.6.b: Salida de información - Presupuestación por actividad y por Unidad de Gestión Integral, sin inciso personal (Asignación Directa)

Función: Educación

Código:

UGI:

Código:

Servicio público homogéneo: Educación primaria marginal - Jornada Simple

Territorio: Zona 1

Responsable: Responsable ...

Metas de bienes públicos finales para cada alternativa (Viene de una instancia previa del proceso de formulación)				
	Alternativa 1	Alternativa 2	Alternativa 3	Alternativa 4
Unidad de Medida	Alumnos promovidos	Alumnos promovidos	Alumnos promovidos	Alumnos promovidos
Cantidad	1.440	1.320	1.260	1.200

Código Resumido Actividad	Identificación de Actividades - Insumos por actividad -	Denominación del insumo según catálogo al máximo nivel desagregación	Unidad de Medida	Precio unitario	Código Insumo	Alternativa 1			Alternativa 2			Alternativa 3			Alternativa 4						
						Meta actividad	Cantidad insumo	Importe													
A	Total actividad 1	Tizas blancas Marcadores indelebles - trazo grueso			B	C	D		C	D		C	D		C	D					
																				
	Total actividad 2																				
																				
	Total actividad ...																				
	Total actividades UGI																				

A Viene completo del catálogo de prestaciones públicas.

B Viene catálogo único de insumos.

C Viene de la planilla de determinación de metas para cada una de las actividades de la UGI. Instancia previa del proceso de formulación.

D El responsable de cada Unidad de Gestión Integral deberá identificar los insumos requeridos para cada actividad, siguiendo la estructura del proceso productivo. Para ello deberá completar las columnas indicadas con la letra D, seleccionando el código de cada insumo requerido en el catálogo y colocando la cantidad para cada alternativa; automáticamente surgirá el insumo valorizado.



Las Planillas 4.6 a es la planilla de carga y la planilla 4.6.b. es la salida de información que surge de la metodología de asignación directa.

Planilla 4.6.c: Planilla de programación de la asignación del personal por actividad en cada una de las Unidad de Gestión Integral - Asignación indirecta

Jurisdicción Responsable:

Secretaría:

Dirección:

TIPO A: PLANILLA DE PROGRAMACION ANUAL DEL USO DEL RECURSO HUMANO																
N° Orden	Agente Público	CUIT	Oficina de Trabajo	Total de horas anuales	Importe anual (En pesos)	Precio por hora	Porcentaje de tiempo por agente destinado a cada actividad por UGI									
							%	Código Actividad	Código UGI	%	Código Actividad	Código UGI	%	Código Actividad	Código UGI	%
			Se debe tener en cuenta que la Unidad de Gestión Integral esta ligada a una prestación pública homogénea, un territorio y un responsable. El tiempo de una persona puede estar asignado a una actividad de una UGI, a más de una actividad de una UGI o a diferentes actividades de distintas UGI. La información que surja de ésta planilla deberá consolidarse con la asignación directa del resto de los insumos.													

 Esta área debe ser completada por la Oficina de Recursos Humanos, sobre la base de la nómina para el pago de salarios bruta, sin descuentos e incluidos los aportes patronales. Cada persona constituye un insumo del catalogo único de insumos.

 Responsabilidad del área ejecutora de la Unidad de Gestión Integral; debiendo consignar el tiempo asignado de cada agente público en la o las actividades de la o las Unidades de Gestión Integral en la que participa. Una persona puede trabajar en una o más actividades de una misma UGI o en actividades de diferentes UGI.

Planilla 4.6.d: Planilla de base para la registración del uso real del recurso humano en cada una de las Unidades de Gestión Integral

Jurisdicción Responsable:

Secretaría:

Dirección:

TIPO B: PLANILLA MENSUAL DE BASE PARA REGISTRACIÓN DEL USO REAL DEL RECURSO HUMANO (una por mes)																
N° Orden	Agente Público	CUIT	Oficina de Trabajo	Total de horas mensuales	Importe mensual (En pesos)	Precio por hora	Porcentaje de tiempo por agente destinado a cada actividad por UGI									
							%	Código Actividad	Código UGI	%	Código Actividad	Código UGI	%	Código Actividad	Código UGI	%
			Esta planilla deberá llenarse mensualmente, siendo la base para la registración del uso real de los recursos humanos. Deberá ser certificada por el responsable de la unidad ejecutora donde esta afectado el personal y por el o los responsables de las Unidad de Gestión Integral donde desarrolla la actividad.													

 Esta área debe ser completada por la Oficina de Recursos Humanos, sobre la base de la nómina para el pago de salarios bruta, sin descuentos e incluidos los aportes patronales. Cada persona constituye un insumo del catalogo único de insumos.

 Responsabilidad del área ejecutora de la Unidad de Gestión Integral; debiendo consignar el tiempo asignado de cada agente público en la o las actividades de la o las Unidades de Gestión Integral en la que participa. Una persona puede trabajar en una o más actividades de una misma UGI o en actividades de diferentes UGI.

4.7. Consolidación de los requerimientos financieros para cada Unidad de Gestión Integral

A continuación se presenta una planilla que surge como resultado de la sumatoria de la presupuestación de cada una de las actividades que integran el proceso productivo de la prestación pública homogénea correspondiente a una Unidad de Gestión Integral.

Planilla N° 4.7

Salida consolidada de la presupuestación del conjunto de actividades para cada Unidad de Gestión Integral

Ordenada a partir de la clasificación por objeto del gasto

Finalidad :

Función:

Unidad de Gestión Integral:

Código UGI:

Servicio Público Homogéneo:

Responsable:

Unidad Territorial:

Denominación insumo según catálogo	Código Insumo	Precio unitario	Alternativa 1		Alternativa 2		Alternativa 3		Alternativa 4	
			Cantidad	Importe	Cantidad	Importe	Cantidad	Importe	Cantidad	Importe
Personal										
<i>Perez, Juan</i>										
<i>Sanchez, María</i>										
.....										
Total Personal										
Bienes de Consumo										
<i>Tiza (caja * 10 unid)</i>										
.....										
.....										
Total Bienes Consumo										
Servicios no personales										
<i>Pasajes aéreos - tramo</i>										
.....										
.....										
Total Servicios no personales										
Transferencias										
.....										
.....										
Total Transferencias										
.....										
.....										
Total										
Bienes de Capital										
.....										
.....										
Total Bienes de capital										
Trabajos públicos										
.....										
.....										
Total Trabajos Públicos										
Total General										

Requerimientos financieros para cada una de las alternativas y vinculados a determinadas obligaciones de hacer.

Nota: la cantidad del insumo estará expresada en la unidad de medida que corresponda según sus características específicas; en el caso particular del insumo personal en la columna de cantidad se expresará el porcentaje afectado a la actividad y el importe resultará de aplicar ese porcentaje al importe bruto (salario bruto). Este tipo de salvedad también se da para todos aquellos casos en donde se utilice el método de asignación indirecto.

4.8. Proceso de consolidación y elección de alternativas bajo restricción presupuestaria

Planilla N° 4.8

Proceso de consolidación y elección de alternativas bajo restricción presupuestaria

Función Unidad de Gestión Integral		Metas y recursos requeridos para cada alternativa por Unidad de Gestión Integral				Alternativa elegida	
		Alternativa 1	Alternativa 2	Alternativa 3	Alternativa 4		
Función 1	Obligación Hacer						
	Recursos Financieros						
Prestación pública 1.1	Obligación Hacer						
	Recursos Financieros						
UGI 1.1.1	Obligación Hacer	★	→	→	→	○	
	Recursos Financieros						
UGI 1.1.2	Obligación Hacer		★	→	→	○	
	Recursos Financieros						
Prestación pública 1.2.	Obligación Hacer						
	Recursos Financieros						
UGI 1.2.1	Obligación Hacer		★	→	→	○	
	Recursos Financieros						
UGI ...	Obligación Hacer				★	→	○
	Recursos Financieros						
Prestación pública 1.3	Obligación Hacer						
	Recursos Financieros						
....	Obligación Hacer			★	→	○	
	Recursos Financieros						
Función 2	Obligación Hacer						
	Recursos Financieros						
Prestación pública 2.1	Obligación Hacer						
	Recursos Financieros						
UGI 2.1.1	Obligación Hacer		★	→	→	○	
	Recursos Financieros						
UGI ...	Obligación Hacer	★	→	→	→	○	
	Recursos Financieros						
Prestación pública 2.2.	Obligación Hacer						
	Recursos Financieros						
UGI ...	Obligación Hacer			★	→	○	
	Recursos Financieros						
Función N	Obligación Hacer						
	Recursos Financieros						
Prestación pública N.1	Obligación Hacer						
	Recursos Financieros						
UGI N.1.1	Obligación Hacer		★	→	→	○	
	Recursos Financieros						
....	Obligación Hacer	★	→	→	→	○	
	Recursos Financieros						
Total Finalidad Presupuestaria	Obligación Hacer						
	Recursos Financieros						
		A	B	C	D	E	

Restricciones Financieras Sectoriales

De la consolidación de todas las finalidades surge la restricción financiera total del presupuesto y Programa General de Gobierno

La alternativa elegida (E), en materia de recursos financieros, debe ser igual o menor que la restricción financiera total de la finalidad. Caso contrario se debe volver a un proceso de discusión política hasta lograr cumplir con las pautas preestablecidas, teniendo en cuenta el proceso de priorización.

Consolidación de las obligaciones de Hacer de las distintas UGI a nivel de función y finalidad sólo será posible de realizar si las unidades de medida de los bienes públicos finales- necesidades públicas son compatibles, debiendo expresarse en término de personas atendidas, de manera de posibilitar las agregaciones.

Consolidación de los recursos financieros necesarios para la provisión de las diferentes prestaciones públicas en las distinta alternativas.

Nota: la forma de definición de la restricción financiera no ha sido explicada en esta instancia. Forma parte de definiciones del proceso de formulación.

5. PROCESO DE REGISTRACIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA GENERAL DE GOBIERNO Y PRESUPUESTO

El proceso de registración de la ejecución del Programa General de Gobierno y el Presupuesto debe contener las siguientes instancias:

- Primera Instancia: Proceso de ejecución del gasto de las prestaciones públicas.
- Segunda Instancia: Proceso de incorporación de los insumos a las distintas actividades que integran el proceso productivo que da lugar a los diferentes bienes intermedios.
- Tercera Instancia: Proceso de articulación y ensamble de los bienes intermedios que concluyen en el bien público final.
- Cuarta Instancia: Proceso de aplicación del bien público final a la necesidad pública homogénea.

Cada instancia exige un centro auditable; éstos constituyen puntos que permiten la registración contable y la auditoria a partir de la certificación de diferentes responsables.

- Centro 1: Muestra la instancia de almacenamiento y distribución (Primera Certificación: responsable del Centro de Almacenamiento y distribución).
- Centro 2: Muestra la instancia de asignación del insumo a las actividades del proceso de producción de la prestación pública homogénea (Segunda Certificación: responsable de la actividad donde se incorpora el insumo).
- Centro 3: Muestra la instancia de articulación de los bienes intermedios para generar el bien público final homogéneo. (Tercer Certificación: responsable de la articulación de los bienes intermedios que concluyen en el bien final).
- Centro 4: Muestra la instancia de aplicación del bien público final homogéneo a las necesidades o carencias públicas que se corresponden (Cuarta Certificación).

En este enfoque, la contabilidad pone el énfasis en la prestación pública y el gasto público surgen endógenamente; el gasto público es una consecuencia de la prestación pública. Esta modalidad incorpora nuevos tipos de registración:

- Registración de productos o bienes finales e intermedios (tangibles e intangibles): La registración de productos o bienes finales e intermedios, nunca se legisló en la Argentina, más allá de que existe un norma nacional que establece que hay que medir eficiencia, costos (Ley 24.156, Ley de Administración Financiera y Control del Sector Público). Tiene variantes en cuanto a los circuitos administrativos y responsables de proveer la información.
- Registración del uso de los insumos (incorporación del insumo al producto): La registración de la etapa del uso constituye una nueva etapa y surge cuando el insumo sale del almacén o la denominación que adopte y se incorpore a la actividad de un servicio público final homogéneo. Es una etapa fundamental, no legislada en la Argentina y es la que permite generar la relación insumo/producto, permite determinar el costo a partir de la incorporación del insumo al bien o productos, primero intermedio y luego final. Es en esta instancia o circunstancia donde se

puede medir la calidad del uso del insumo físico e iniciar procesos de reasignación de recursos.

- A partir de éstas dos nuevas registraciones, es posible avanzar en el conocimiento de los costos (directos) de los productos o bienes públicos (tangibles e intangibles): En la Argentina, se ha tendido a evaluar la gestión a partir del tamaño del gasto; si el gasto es alto o subió, la gestión es mala, si este bajó es buena. El gasto es una consecuencia del tamaño y calidad de la prestación pública y el impacto en la necesidad pública. Lo correcto es evaluar por lo que produjo, el costo al que se produjo, la calidad, el contexto, la necesidad insatisfecha, los criterios territoriales de asignación, etc. Los costos deben surgir como consecuencia de vincular la registración de productos y la registración del uso o aplicación de los insumos. El costo debe considerarse un indicador, como la relación insumo/producto, calidad, etc.

5.1. Primera Instancia: Proceso de Registración de la ejecución del Gasto de las Prestaciones Públicas

En la **Concepción de Gestión Integral**, la registración financiera no desaparece, pero aparecen nuevas formas de registración. Entre las principales características de la misma, se destacan:

- **Respecto de la unidad de registración**

En este proceso se distinguen las siguientes unidades de registración:

- ✓ Las actividades que integran cada uno de los procesos productivos de las diferentes prestaciones públicas homogéneas
- ✓ Los insumos físicos normatizados que surgen del catálogo único para todo el Sector Público.

La unidad de registración es la actividad que integra el Servicio Público Homogéneo y el insumo físico en su mínima expresión; por ejemplo: tornillo de 2 cm., suero de 1 litro con determinación específica, etc. Esta registración necesariamente requiere de un catálogo único de insumos para toda la organización, estandarizado y que debe comprender todos los incisos de la clasificación por objeto del gasto.

- **Etapas del proceso de registración del gasto de la ejecución de las prestaciones públicas**

Se deben prever las siguientes etapas:

- ✓ Afectación preventiva: no significa una relación jurídica con terceros. Su registración se produce con el acto administrativo preparatorio que concluirá con la relación jurídica. En algunos casos puede ser simultáneo con otras etapas que continúan. Constituye una reserva de crédito que deberá ser liberada en caso de que se anule el acto administrativo preparatorio.
- ✓ Compromiso definitivo: en esta instancia se perfecciona una relación jurídica con terceros que dará lugar a futuros resarcimientos monetarios en cuanto se cumplan las obligaciones por parte del contratante.

- ✓ Devengamiento del gasto: en esta etapa surge la obligación de pago por la concreción del gasto que se manifiesta con diferentes modalidades según el tipo de erogación. En los casos de gastos sin contraprestación (subsidios), el devengamiento se producirá cuando se cumplan los requisitos administrativos dispuestos. Esta instancia tiene impacto patrimonial y surge de la certificación del centro número uno.
- ✓ Gasto Liquidado: constituye la etapa de la emisión de la orden de pago, toma como referencia el documento que certifica el devengamiento del gasto y habilita la instancia del pago.
- ✓ Gasto Pagado: el registro del pago se efectuará en la fecha en que se emita el cheque, se formalice la transferencia o se materialice el pago por entrega de efectivo u otros valores. Esta etapa también tiene impacto patrimonial.

Las dos últimas etapas (gasto liquidado y gasto pagado), se corresponden con un proceso de naturaleza financiera que se desvincula del proceso de gestación del bien público. La diferencia con la concepción tradicional, es que la unidad de registración es la actividad vinculada a una prestación pública.

5.2. Segunda Instancia: proceso de incorporación de los insumos a las distintas actividades que dan lugar a los bienes intermedios

Este proceso se inicia a partir del centro de almacenamiento y distribución y culmina con en el que se ha dado en llamar centro de asignación del insumo a la o las actividades de una o más prestaciones públicas. La culminación de este proceso da lugar a la registración contable que muestra la generación de los bienes intermedios de las distintas actividades que integran el proceso productivo del bien público final.

La generación de los bienes intermedios debe ser certificada por el responsable de la actividad y puede ser auditada. Esta instancia generará un comprobante que servirá de respaldo al proceso de registración contable.

El destino de los bienes intermedios varía según la característica del bien público final. Se pueden plantear dos situaciones:

- Que sea susceptible de generar stock o existencia.
- Que simultáneamente a su generación se incorpore al bien público final.

La registración de esta instancia posibilita generar en forma endógena dos tipos de relaciones que habilitan evaluar el uso de los recursos:

- Costos unitarios de los bienes intermedios.
- Relaciones insumo/producto de los bienes intermedios.

Es en esta instancia en donde se puede detectar la calidad en el uso de los recursos, establecer estándares y a partir de aquí comenzar procesos de reasignación entre distintas actividades y prestaciones públicas homogéneas. Este proceso culmina en el centro de articulación de los bienes intermedios para generar el bien público final.

5.3. Tercera Instancia: Proceso de articulación y ensamble de los bienes intermedios que concluyen en el bien público final

En esta fase se articulan o ensamblan los bienes intermedios que dan lugar, al concluir el proceso, al bien público final; esta instancia deberá ser certificada por el responsable de la prestación pública y puede ser sujeta a ser auditada.

La registración contable de la generación de bien público final deberá tomar de referencia la certificación del responsable. La registración de esta instancia posibilita generar en forma endógena dos tipos de relaciones que permiten la contabilidad de costos (directos) y la evaluación del uso de los recursos:

- Costos unitarios de los bienes finales.
- Relaciones insumo/producto.

Con los bienes públicos finales se pueden suscitar dos situaciones:

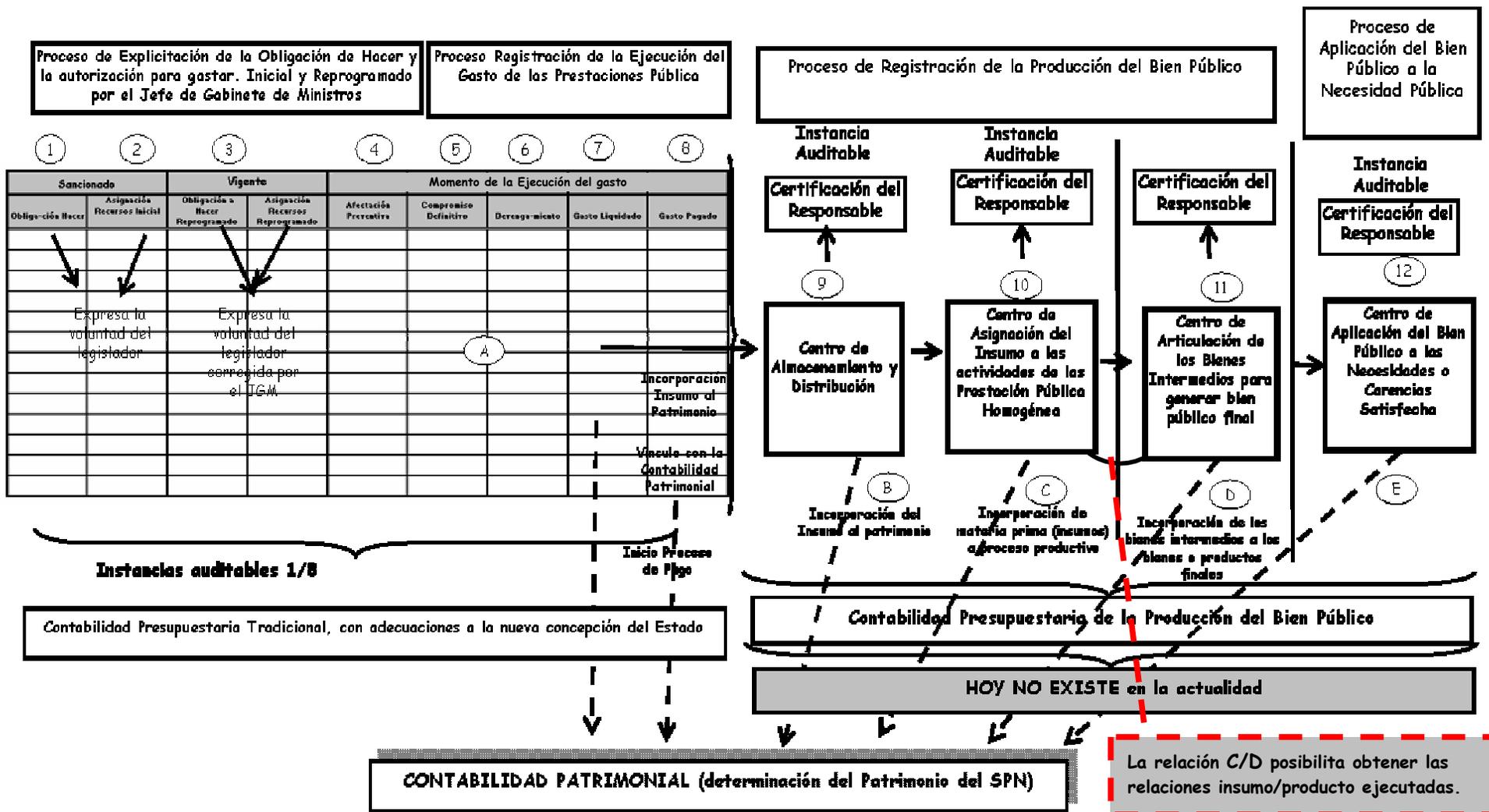
- Que sean susceptibles de generar stock o existencia.
- Que simultáneamente con la generación del bien público final homogéneo se produzca la satisfacción de la necesidad pública.

Esta fase culmina en el centro de aplicación del bien público final a las necesidades o carencias públicas homogéneas; esta instancia determina la necesidad pública satisfecha.

5.4. Cuarta instancia: Proceso de aplicación del bien público final a la necesidad pública homogénea (satisfacción de la necesidad)

Constituye la instancia de satisfacción de la necesidad pública; en esta fase se aplica el bien público final a la carencia o necesidad pública. Esta instancia debe ser certificada por el responsable de la prestación pública y por el receptor real del bien público final. La registración contable de la aplicación del bien público a la necesidad pública deberá tomar de referencia dicha certificación.

5.5. Síntesis esquemática del proceso de registración de la ejecución del Programa de Gobierno y el Presupuesto



A-B-C-D-E: pueden darse simultáneamente o en momentos distintos según la característica de la prestación pública y del insumo. Ejemplo: Insumo susceptible de generar stock o insumos que simultáneamente y produce el proceso del gasto integralmente y la incorporación del insumo a la actividad generadora del bien intermedio

6. EJEMPLOS DE MEDICIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD A PARTIR DE LA METODOLOGÍA APLICADA

A partir de los conceptos desarrollados en el presente trabajo, es posible avanzar a la medición de la productividad de los insumos críticos y encarar procesos de reasignación de recursos que permitan romper con el paradigma de la inflexibilidad del gasto público; en particular en lo referido al insumo personal.

La medición de la productividad, se logra a partir de relacionar dos conceptos fundamentales: **insumo** (expresado en términos reales o físicos) y **producto o bien público** (final o intermedios). Ambos conceptos deben estar presentes tanto en la programación, como durante la ejecución; de manera de comparar la productividad programada con la productividad ejecutada, identificando los desvíos, causas, responsables y acciones correctivas si correspondiera.

- De la **planilla 4.6.a** y **planilla 4.6.c** vinculadas a la programación, pueden extraerse las relaciones insumo/bien público final programado e insumo /bien público intermedio; representando éstas las relaciones de productividad programadas.
- En el **punto 5.6**, que sintetiza el proceso de registración de la ejecución del Programa de Gobierno y Presupuesto, puede observarse que esta relación se obtiene a partir de la etapa de registración de la aplicación del insumo a las distintas actividades que dan lugar a los bienes intermedios (C) y de la registración del bien público final (D).

En este caso particular, se incluyen ejemplos de relaciones producto/insumo, vinculados al insumo personal y extraídos de dos experiencias:

- Información utilizada en el proceso de formulación del Presupuesto de la Provincia de Mendoza - Año 1.991.
- Información utilizada en el proceso de formulación del Presupuesto del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires - Año 1998-1999.

Es importante destacar, que si bien los ejemplos se han aplicado para el insumo personal, podría trasladarse la metodología al resto de los insumos. En el caso especial del insumo personal, la información que se extrae de los cuadros sirve de base para:

- Medir la productividad del personal individual y agregada (los ejemplos se muestran a nivel agregado).
- Posibilitar la instrumentación de políticas de reordenamiento del personal; dar movilidad al factor humano en función de las necesidades, evitando o reduciendo las decisiones incrementales.
- Posibilitar la definición de la política de empleo a partir de requerimientos reales, luego de transitar estos procesos.
- Posibilitar la definición de mecanismos de incentivos.
- Posibilitar articular las políticas de capacitación del personal; preparando al agente público para la movilidad.

6.1. Medición de la productividad aplicada a un caso de salud

A partir de la identificación del tiempo asignado a las distintas actividades vinculadas a las prestaciones públicas homogéneas de cada agente público, es posible avanzar en la medición de la productividad del personal. A continuación se presenta un ejemplo, donde se utiliza esta metodología en la formulación del Presupuesto de la Provincia de Mendoza (Año 1991).

Se ha tomado el caso de la prestación pública final homogénea de "Brindar asistencia médica en cardiología", discriminando entre actividades médicas y de enfermería. La información se presenta en dos cuadros:

- Cuadro 6.1.a: Salida de información desagregada: medición de la productividad de cada agente público por hospital y especialidad (Vacía).
- Cuadro 6.1.b: Salida de información consolidada: medición de la productividad por hospital y por especialidad (Servicio público final homogéneo).

En el ejemplo se presenta una sólo especialidad: "cardiología"; pero el caso analizaba la totalidad de las especialidades en todos los centros hospitalarios de diferentes niveles de complejidad.

Cuadro 6.1.a

Salida de Información desagregada. Medición de la productividad de cada agente público, por hospital y especialidad
 Prestación pública final homogénea: Brindar asistencia médica de cardiología
 Relaciones de Productividad. Relaciones entre Personal Existente y Producción Programada

	Producción Programada			Horas Hombres	Meses Hombres	Personas	Indicadores Técnicos. Producción Programada		
	Unidad de Medida	Anual	Mensual				Prod. Prog./Hrs. Hbs.	Prod. Prog./Mes Hbs.	Prod. Prog./Personas.
		(1)	(2)				(3)	(4)	(5)	2/3	2/4	2/5
Medicos									
Realizar Consultas Medica.									
Hospital Central	Consulta								
Perez, Juan	Consulta								
Vazquez, Silvia	Consulta								
.....	Consulta								
.....	Consulta								
.....	Consulta								
Hospital Lagomaggiore	Consulta								
Álvarez, Alberto	Consulta								
.....	Consulta								
.....	Consulta								
Hospital	Consulta								
.....	Consulta								
.....	Consulta								
.....	Consulta								
1) Total	Consulta								
Realizar Internaciones Clinicas.									
Hospital Central	Egreso								
Perez, Juan	Egreso								
Sanchez, Analía	Egreso								
.....	Egreso								
.....	Egreso								
.....	Egreso								
.....	Egreso								
.....	Egreso								
Hospital ...	Egreso								
2) Total	Egreso								

El cuadro 6.1.a. constituye una salida desagregada, que avanza en la medición de la productividad por agente público en cada una de las actividades vinculadas a una prestación pública homogénea. Este cuadro se constituye en la base del cuadro 6.1.b, que representa una consolidación.

En el cuadro 6.1.b, puede observarse en la columna 2/3, la tremenda dispersión de la productividad del personal. A partir de este tipo de información se esta en condiciones de aplicar políticas de reasignación de éste factor, minimizando las decisiones incrementales; mejorar las políticas de empleo, capacitación, evaluación, etc.

Cuadro N° 6.1.b

Salida de información consolidada: Medición de la productividad por hospital y por especialidad.

Caso: Cardiología

Relaciones de Productividad. Relaciones entre Personal Existente y Producción Programada

	Producción Programada			Horas Hombres	Meses Hombres	Personas	Indicadores Técnicos. Producción Programada		
	Unidad de Medida	Anual	Mensual				Prod. Prog./Hrs. Hbs.	Prod. Prog./Mes Hbs.	Prod. Prog./Personas
Medicos									
Realizar Consultas Medica.									
Hospital Central	Consulta	2.328	194	1.344	14,00	28	0,144	13,86	6,93
Hospital Lagomaggiore	Consulta	5.175	431	471	4,91	11	0,916	87,83	39,20
Hospital Perrupato	Consulta	3.460	288	147	1,53	3	1,961	188,45	96,11
Hospital Schestalow	Consulta	3.250	271	167	1,74	3	1,622	155,65	90,28
Hospital Lencina	Consulta	486	41	67	0,70	1	0,604	57,86	40,50
Hospital Gailhac	Consulta	1.479	123	33	0,34	1	3,735	362,50	123,25
Hospital Carlos Ponce	Consulta	1.507	126	40	0,42	1	3,140	299,01	125,58
1) Total		17.685	1.474	2.269	23,64	48	0,650	62,34	30,70
Realizar Internaciones Clinicas.									
Hospital Central	Egreso	997	83	567	5,91	27	0,147	14,06	3,08
Hospital Lagomaggiore	Egreso	2.219	185	194	2,02	11	0,953	91,54	16,81
Hospital Perrupato	Egreso	1.482	124	61	0,64	3	2,025	192,97	41,17
Hospital Schestalow	Egreso			70	0,73	3			
Hospital Lencina	Egreso	208	17	28	0,29	1	0,619	59,77	17,33
Hospital Gailhac	Egreso	633	53	14	0,15	1	3,768	351,67	52,75
Hospital Carlos Ponce	Egreso	645	54	17	0,18	1	3,162	298,61	53,75
2) Total		6.184	515	951	9,92	47	0,542	51,95	10,96
3) Total General (1+2)		23.869	1.989	3.220	33,56	95	0,618	59,27	20,94
Personal de Enfermerias									
Realizar Consultas Medica.									
Hospital Central	Consulta	2.328	194	3.606	22,54	98	0,054	8,61	1,98
Hospital Lagomaggiore	Consulta	5.175	431	1.369	8,56	21	0,315	50,38	20,54
Hospital Perrupato	Consulta	3.460	288	345	2,16	3	0,836	133,49	96,11
Hospital Schestalow	Consulta	3.250	271	128	0,80	1	2,116	338,54	270,83
Hospital Lencina	Consulta	486	41	26	0,16	3	1,558	253,13	13,50
Hospital Gailhac	Consulta	1.479	123	64	0,40	1	1,926	308,13	123,25
Hospital Carlos Ponce	Consulta	1.507	126	51	0,32	1	2,462	392,45	125,58
1) Total		17.685	1.474	5.589	34,94	128	0,264	42,18	11,51
Realizar Internaciones Clinicas.									
Hospital Central	Egreso	997	83	1.615	10,09	66	0,051	8,23	1,26
Hospital Lagomaggiore	Egreso	2.218	185	573	3,58	21	0,323	51,63	8,80
Hospital Perrupato	Egreso	1.482	124	147	0,92	3	0,840	134,24	41,17
Hospital Schestalow	Egreso			54	0,34	1			
Hospital Lencina	Egreso	208	17	11	0,07	3	1,576	247,62	5,78
Hospital Gailhac	Egreso	633	53	27	0,17	1	1,954	310,29	52,75
Hospital Carlos Ponce	Egreso	645	54	21	0,13	1	2,560	413,46	53,75
2) Total Internaciones		6.183	515	2.448	15,30	96	0,210	33,68	5,37
3) Total General (1+2)		23.868	1.989	8.037	50,24	224	0,247	39,59	8,88

Fuente: Información utilizada en el Presupuesto Provincia de Mendoza - Año 1991.

6.2. Medición de la productividad aplicada al caso de educación

A continuación se presenta un ejemplo generado con esta metodología en el Presupuesto del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (Año 1.999/2000).

Se ha tomado el caso de la relación de productividad (Alumno /Docente homogéneo) en las diferentes prestaciones públicas homogéneas vinculadas a los distintos niveles educativos, discriminada territorialmente, por distrito escolar (Cuadro 6.2). Constituye un indicador agregado, que surge de la consolidación de las relaciones de productividad individuales de cada agente público.

Esta relación producto/ insumo podría posibilitar la reasignación del factor entre distintas unidades territoriales y entre distintas prestaciones públicas homogéneas. Este proceso puede realizarse con los principales insumos críticos determinantes del costo del bien público final.

En el cuadro 6.2. se han marcado con un círculo los casos extremos de una misma prestación pública y se pueden ver las dispersiones que se producen. Esta información permite introducir elementos objetivos previos a la toma de decisiones, permitiendo iniciar procesos de reasignación previo a cualquier decisión incremental.

Es importante advertir que la relación insumo/producto constituye un indicador y que su interpretación debe realizarse con el apoyo de otra información que sirva para complementar y explicar los resultados; en particular los indicadores vinculados a las variables de contexto.

Cuadro N° 6.2.

Alumno por Docente Homogeneo, por Nivel Educativo, Tipo de Establecimiento y Distrito Escolar (en valores absolutos)

Distrito Escolar	Distrito Escolar																					Total
	Distrito Escolar 1	Distrito Escolar 2	Distrito Escolar 3	Distrito Escolar 4	Distrito Escolar 5	Distrito Escolar 6	Distrito Escolar 7	Distrito Escolar 8	Distrito Escolar 9	Distrito Escolar 10	Distrito Escolar 11	Distrito Escolar 12	Distrito Escolar 13	Distrito Escolar 14	Distrito Escolar 15	Distrito Escolar 16	Distrito Escolar 17	Distrito Escolar 18	Distrito Escolar 19	Distrito Escolar 20	Distrito Escolar 21	
Educación Inicial	11	11	11	11	8	8	11	10	12	9	12	12	13	9	9	11	14	12	7	12	10	10
Escuelas Infantiles	6	3			4	4	5	4	3	3	3		3	3	3	3	3	3	3		5	4
Jardines de Infantes Comunes	13	14	7	18	16	12	15	14	13	11	11	16	13	11	13	10	14	15	12		17	13
Jardines de Infantes Integrales	7			8	7	7	7	5	4	7		7	7			7			9	7	8	7
Jardines de Infantes Nucleados	13	14	13	12	15	15	12	16	13	12	16	16	15	13	10	13	14	13	12	14	13	13
Jardines Maternales				6		3						4		3								4
Supervisiones																						
Educación Primaria	15	14	13	15	15	14	14	16	14	14	15	13	14	12	12	15	14	13	15	14	17	14
Centros de Orientación Vocacional					0																	0
Escuelas Primarias (Jornadas Simples)	18	18	27	19	35	24	24	32	21	24	15	32	35	14	14	22	43	49	45	30	97	27
Escuelas Primarias (Jornada Completa)	13	12	8	11	8	9	9	9	11	9	14	6	7	11	11	11	6	5	6	7	4	9
Supervisiones																						
Educación Media	9	10	10	7	6	6	11	12	9	8	8	10	8	8	11	10	10	10	9	7	8	9
Artística Media	9	5		8				0					9	8	11	10	10	6	7	5	7	7
Ciclo Básico Form. Ocupacional						3						3							2			2
Colegios	10	14	13	10			106	12	22	29	10	12			12		13	9			14	
Esc. Mun. de Educación Media	9			10					10	10		10	9	9	8	10	11		9	10	9	10
Escuela de Educación Técnica	6	4	4	5	5	5	8		6	5	8	8	7	5	6		8	7	7		6	6
Escuela de Comercio	13	13	11	11	12	10	11	11	33	12	5		15	11	14		13	20			14	12
Liceos	11	32			9	12		17		35	12				11						14	14
Unidades de Gestión	8																					8
Supervisiones																						
Educación Superior	16	11	18	21	21	54	16	16	16	16	16	12	9	12	15	11	15	14	31	23	14	19
Centros de Nivel Terciarios	16	11	18	21	21	54	16	16	16	16	16	12	9	12	15	11	15	14	31	23	14	19
Educación Especial	4	3	4	3	2	2	2	1	3	3	3	1	2	2	2	2	2	3	3	2	4	2
Centros de Atención Trans. Emocionales				2				1														1
Escuelas de Discapacitados			4		2	2	2	2	1		2	2	2	2	2	2	2	3	3			2
Escuela de Recuperación	4	3	3	2	3		4	1	5		3		3	3	3	3	4			2	4	3
Escuelas Domiciliarias													1									1
Escuelas Hospitalarias		3		3																		3
Supervisiones																						
Educación para Adultos	23	17	20	18	13	22	22	22	15	21	16	12	9	12	15	11	15	14	31	23	14	19
Centros de Formación Profesional	36	24	20	22	17	29	33	37	17	101	7											30
Centros de Nivel Primario	12	11	10	10	12	11	13	10	11	5	11	13	13	13	11	8	12	10	12		11	11
Nivel Primario	14	12	15	11	10	13	13	15	14	12	14	14	9	12	16	11	13	12	16	13	11	13
Nivel Medio	21	22	22	23	22	23	24	24	17	32	24						23	24			30	23
Supervisiones																						
Educación Complementarias	79	42	55	12	56	18	116	90	41	50	114	63	51	87	49	103	36	49	72	144	129	64
Idiomas	46	42	55	32	48	56	52	58	50	61	57	61	55	48	57	56	55	69	59	57	66	55
Natación																		91				91
Plástica	16							16	18				24									17
Musica				7	13	8			9		17		11	14			17	16	7			11
Plan de Natación	113			165	40	152	200	100	45	480	66	240	100	89	116	64	46	179	185	162		129
Supervisiones																						
Unidades Pedagógica	11	16	15	15	12	14	15	16	11	11	14	12	10	11	13	13	12	11	14	15	15	13
Unidades Pedagógica	11	16	15	15	12	14	15	16	11	11	14	12	10	11	13	13	12	11	14	15	15	13
Supervisiones																						
Educación Pública	14	13	13	11	11	10	16	14	12	11	14	12	10	11	13	13	12	11	14	15	15	13

7. CONCLUSIONES

- El presente documento tiene como principal objetivo realizar una serie de proposiciones que ayuden a mejorar el proceso de asignación de recursos durante los tres momentos del ciclo de la gestión: la **formulación del Programa de Gobierno y Presupuesto**, que luego se expresará en la estructura presupuestaria; la **registración**, que deberá guardar compatibilidad con la estructura presupuestaria para posibilitar los dos procesos siguientes; el **seguimiento de la gestión**, que posibilita corregir durante la ejecución e incorporar situaciones no previstas y la **evaluación final de la gestión**, una vez concluida la gestión permite establecer las responsabilidades jurídicas (si las hubiera) y el juzgamiento político de la gestión.
- Se busca principalmente avanzar a:
 - ✓ Instalar el concepto de proceso presupuestario como un concepto dinámico y coincidente con el ciclo de la gestión pública integral.
 - ✓ Recuperar los principios de unidad y universalidad de manera de poder cumplir con el precepto establecido en el Art.75 inc. 8 de la Constitución Nacional. El proceso presupuestario debe incluir toda la actividad pública, todas las prestaciones públicas deben quedar explicitadas, cualquiera sea su modalidad de organización, funcionamiento y financiamiento. No pueden existir políticas o prestaciones públicas no explicitadas en el Programa General de Gobierno.
 - ✓ Mejorar en todas las instancias del ciclo de la gestión el proceso de asignación de recursos. En este trabajo se ha hecho hincapié en proposiciones vinculadas a instancias específicas del proceso de formulación y del proceso de registración.
 - ✓ Dejar atrás el paradigma de la inflexibilidad del gasto público y que nuevas necesidades siempre concluyen en decisiones incrementales; a partir de generar las condiciones para realizar procesos de reasignación de recursos.
 - ✓ Fortalecer los procesos de evaluación durante la ejecución del Programa de Gobierno y Presupuesto y luego de concluida la gestión.
- Se establecen una serie de condiciones a incorporar en las distintas instancias del ciclo de la gestión pública integral:
 - ✓ La adopción de la concepción de Estado Prestador.
 - ✓ La recuperación del principio de unidad y universalidad.
 - ✓ La articulación de los sistemas de información sectoriales y territoriales.
 - ✓ Los catálogos que permiten estandarizar las prestaciones, los insumos, instituciones y el territorio.
 - ✓ El concepto de prestación pública/necesidad pública homogénea.
 - ✓ La condición de conocer las causas de las necesidades insatisfechas para determinar las acciones, los responsables y la asignación de recursos.

- ✓ La incorporación del territorio como base para la definición del Programa de Gobierno y Presupuesto.
 - ✓ La compatibilidad de las estructuras presupuestarias y los sistemas de registración.
 - ✓ La asignación de recursos por insumos físicos y la registración en igual sentido.
 - ✓ El vínculo entre prestación pública y necesidad pública y entre bien público final e intermedio y el insumo.
 - ✓ El seguimiento de la gestión como rutina.
 - ✓ La diferenciación de la evaluación jurídica de la evaluación de la ejecución del Programa de Gobierno.
 - ✓ Los tipos de evaluaciones mínimas a que deben someterse las distintas prestaciones públicas.
 - ✓ Etc.
- En Argentina existe una tendencia a evaluar la gestión a partir del tamaño del gasto; si el gasto es alto o subió, la gestión es mala, si este bajó es buena. El gasto es una consecuencia del tamaño y calidad de la prestación pública y el impacto en la necesidad pública. Lo correcto es evaluar por lo que produjo, el costo al que se produjo, la calidad, el contexto, la necesidad insatisfecha, los criterios territoriales de asignación y si todo esto se cumplió bajo el marco de la restricción financiera y legal (ambas condiciones de funcionamiento).
 - Este documento ha hecho hincapié en los instrumentos de gestión, si bien no son condición suficiente, se puede asegurar que el político no decidirá igual con instrumentos de gestión cualitativamente diferentes. Cuanto mayor información se disponga respecto de las necesidades públicas insatisfechas, las relaciones de productividad, los costos,..., necesariamente se va a inducir a mejores procesos decisorios.
 - Las proposiciones que se enmarcan en este trabajo, pueden tener dos tipos de condicionantes:
 - ✓ Tecnológicos: en la actualidad ya no existen; han sido ampliamente superados a partir de las nuevas tecnológicas. Si lo era hasta fines de la década del ochenta.
 - ✓ Culturales: este es un gran tema a resolver. Las proposiciones llevan implícita una nueva forma de gobernar, de decidir y de gestionar; tanto para el político (el decisor), como para toda la organización en su conjunto en sus distintos niveles. El factor cultural, constituye un factor no totalmente resuelto, porque existen hábitos, conductas que son necesarias cambiar vinculadas a la actitud y aptitud, tanto de los funcionarios políticos como del personal estable de las organizaciones. La resistencia al cambio obedece a razones de diversa índole.

8. BIBLIOGRAFÍA

- ARGENTINA. Constitución Nacional - Año 1.994.
- ARGENTINA. Leyes Nacionales N° 24.156, 25.453, 25.152, 24.629, 25.917.
- ARGENTINA. Trámites Parlamentarios Presupuestos Nacionales y Cuentas de Inversión.
- AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN. "La Auditoria de gestión y su impacto en el desempeño del Sector Público Nacional", en XIV Seminario Nacional de Presupuesto Público, 2000.
- BRACELI, Orlando Andrés y otros; "La Modernización del Estado. Una estrategia de Transformación: El Presupuesto". IX Jornadas de Administración Pública organizadas por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Año 1992.
- , Orlando, "La Política Económica, la Asignación de Recursos Públicos y el Presupuesto Nacional". Serie Cuaderno N° 259 de la FCE-UNCuyo. 1.998.
- , Orlando: "Los Limites a la Evaluación de las Políticas Públicas. El Presupuesto y la Cuenta de Inversión Nacional", Serie Cuaderno 260, FCE-UNCuyo. 1998.
- , Orlando, "Anteproyecto de Reglamentación de la Ley de Gestión, Administración Financiera y Control del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires". Mimeo. 1999.
- , Orlando y BRACELI, Silvana: "La Participación, la Transparencia, la Eficiencia y la Gestión Integral. Relaciones con el Ciclo Presupuestario" Serie Estudio N° 42, FCE-UNCuyo, 2000.
- , Orlando y BRACELI, Silvana, en Jornadas de Ciencias Económicas "La Participación legislativa en el debate parlamentario del presupuesto y el presupuesto participativo. Participación indirecta vs. Participación directa", FCE - UN Cuyo, 2000.
- , Orlando, "Metodología para la implementación de la Ley de Gestión, Administración Financiera y Control de GCBA", año 2000/2001.
- , Orlando y BRACELI, Silvana, "No se puede continuar asignando recursos públicos sin conocer las necesidades de la población y la función de producción de los servicios públicos. El valor estratégico de la configuración de los sistemas de Información Primarios para revertir esta situación", en XXXIII Jornadas de Finanzas Públicas, FCE- UN de Córdoba, 2002.
- , Orlando, "Incidencia de la Ley 24.156 en la Reforma del Estado Nacional y en la situación fiscal argentina" en Jornadas de Control Público en la Argentina auspiciadas por la AGN-PNUD - Honorable Senado de la Nación, Bs. As. 2003.
- , Orlando, "Experiencias de Transformación y Modernización del Sector Público. La experiencia de la Provincia de Mendoza en el periodo 1988/1994 y Experiencia del Municipio de Ushuaia 2001/2003" en Seminario Iberoamericano del Bueno Gobierno, organizado por la ASAP, ASAE, FOSIP, PNUD. 2004.
- , Orlando y BRACELI, Silvana, "Proposiciones para guiar el proceso de definición del rol, la estructura del Estado y evaluar la eficiencia en el proceso de

formulación del Programa de Gobierno y el Presupuesto Público", en 38 Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, FCE- UN Córdoba. 2005.

- , Orlando, "Anteproyecto de Ley de Gestión Pública Integral del Sector Público Nacional", FCE-UNCuyo. 2006.
- , Orlando y otros, "Innovación tecnológica y organizacional destinada a mejorar la calidad institucional del Sector Público", Proyecto Bianual 2005-2006 auspiciado por la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Nación. 2006.
- GINESTAR, Ángel, "Lecturas sobre Administración Financiera del Sector Público", Vol. I y II, UBA-CITAF-OEA, Bs. As., 1998.
- , Ángel, "El presupuesto en una administración por objetivos y resultados en el Sector Público", Bs. As. 2001.
- LAS HERAS, José María, "El presupuesto por resultados (PPR) de Mendoza. Una original experiencia", en Análisis de Actualidad, N° 375, Pág. 17/22, 1993.
- MAKON, Marcos, "El modelo de gestión por resultados en los organismos de la Administración Pública Nacional", VI Congreso CLAD, 2.001.
- MEyOSP - SECRETARÍA DE HACIENDA DE LA NACIÓN. "Manual para la formulación del Presupuesto de la Administración Pública Nacional 2000-2002", MEyOSP. 1999.
- MEyOSP - SECRETARÍA DE HACIENDA, SUBSECRETARÍA DE PRESUPUESTO, "El sistema Presupuestario Público en Argentina", Tomo I y II. 2000.
- MUSGRAVE, Richard A. y MUSGRAVE, Peggy, "Hacienda Pública - Teórica y Aplicada", 5° ed., Mc Graw-Hill, 1992.
- NUÑEZ MIÑANA, "Finanzas Públicas". Ed. Macchi. Bs. As. 1994.
- OSLAK, Oscar. "Quemar las naves(o como lograr reformas estables irreversible)". Bs. As 2001.
- PETREI, Humberto, "Presupuesto y Control. Pautas para América Latina". BID 1997.
- STIGLITZ, Joseph, "La economía del Sector Público", 2° ed. Antoni Bosch, 1995.

Enviar a: jfparg@eco.unc.edu.ar

40ª Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas

Tema: Asignación de Tributos y Gastos en los Gobiernos provinciales y municipales

Títulos: Oportunidades para el cambio: una revisión de las acciones municipales y sus reflejos presupuestarios, en la provincia de Córdoba del 2003 al 2005.

palabras clave: **presupuesto público, políticas públicas, participación ciudadana, innovaciones institucionales.**

clasificación JEL:

nombre completo del/de los autor/es:

ECHAVARRÍA, Corina

BUFFA, Adolfo

ANDALLE, Leila

GARCIA PELZER, Paulina

entidad que representa

Facultad de Ciencias Económicas – Agencia Córdoba Ciencia

dirección postal

Facultad de Ciencias Económicas

Av Valparaíso s/n, Box 357

Ciudad Universitaria – CP 5000

Córdoba

dirección de correo electrónico coriecha@eco.unc.edu.ar

adbuffa@eco.unc.edu.ar

fax y teléfono.

Resumen:

El presente trabajo es resultado parcial de los desarrollos del proyecto “Poder Comunicativo y Presupuesto Público”; donde procuramos en un primer momento, detectar la ocurrencia de innovaciones institucionales destinadas a ampliar la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas en los municipios

cordobeses después de la crisis de 2001. En la segunda fase, basados en los procesos participativos identificados y analizados, intentamos reconocer cómo estos se materializan en la formulación del presupuesto municipal, ejercicio indispensable para analizar el presupuesto considerando su naturaleza política.

Si bien la reflexión en torno de las políticas públicas se remonta a las primeras décadas del siglo pasado, la relevancia de este campo multidisciplinar y su complejidad se actualiza en el contexto de difusión del neoliberalismo y las políticas de ajuste estructural. Con Mening y Thoenig (1992: 96), consideramos que “toda política pública testimonia una teoría del cambio social”, presupone una relación de causalidad que puede rastrearse en las disposiciones y discursos que fundamentan la acción de gobierno.

La pregunta o la indagación a cerca de “lo que el gobierno escoge hacer o no hacer” reúne en una interpelación común a la ciencia política, la economía, la sociología, entre otras disciplinas. En este marco, nuestra preocupación se centra en las acciones de gobierno que incluyen algún grado de participación ciudadana.

Las experiencias relevadas a nivel internacional permiten establecer diversas clasificaciones de los procedimientos que describen las formas de participación en la gestión de la cosa pública. Basados en la idea de ciclo deliberativo, que supone la formulación, implementación y/o evaluación de políticas, identificaremos actores, prácticas y procedimientos que describen la acción pública municipal.

Para la elaboración de este trabajo nos basamos, principalmente, en dos fuentes de datos: entrevistas en profundidad, con los intendentes y secretarios de hacienda de los municipios y análisis comparado de los respectivos de los documentos presupuestarios municipales. Forman parte de este trabajo las experiencias de los municipios de Jesús María, Bell Ville, Marcos Juárez, Alta Gracia, Dean Funes, Córdoba y Villa del Rosario.

La principal contribución de este trabajo se orienta a abrir una línea de análisis de los procesos de democratización de la gestión local que conecte las dimensiones política-institucional y financiera, focalizando en la caracterización de las acciones de las autoridades municipales, que recurren a la participación ciudadana en el ciclo de la política pública; e indagando sobre el reflejo de dichas políticas públicas en el presupuesto municipal.

Oportunidades para el cambio: una revisión de las acciones municipales y sus reflejos presupuestarios, en la provincia de Córdoba del 2003 al 2005

**ECHAVARRÍA, Corina
BUFFA, Adolfo
ANDALLE, Leila
GARCIA PELZER, Paulina**

Introducción

Si bien la reflexión en torno de las políticas públicas se remonta a las primeras décadas del siglo pasado, la relevancia de este campo multidisciplinar y su complejidad se actualiza en el contexto de difusión del neoliberalismo y las políticas de ajuste estructural. La pregunta o la indagación acerca de “lo que el gobierno escoge hacer o no hacer” reúne, en este contexto y en una interpelación común, a la ciencia política, la economía, la sociología, entre otras disciplinas.

El presente trabajo es resultado parcial de los desarrollos del proyecto “Poder Comunicativo y Presupuesto Público”¹; en el cual hemos procuramos en un primer momento, detectar la ocurrencia de innovaciones institucionales destinadas a ampliar la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas en los municipios cordobeses después de la crisis de 2001. Para, en una segunda fase que todavía está en desarrollo, basados en los procesos participativos identificados y analizados, reconocer cómo estos se materializan en la formulación del presupuesto municipal, ejercicio indispensable para analizar el presupuesto considerando su naturaleza política.

En dicho proyecto consideramos, con Con Mening y Thoenig (1992: 96), que “toda política pública testimonia una teoría del cambio social”, presupone una relación de causalidad que puede rastrearse en las disposiciones y discursos que fundamentan la acción de gobierno. Así para la elaboración de este trabajo nos basamos, principalmente, en dos fuentes de datos: las entrevistas en profundidad realizadas con los intendentes y secretarios de hacienda de los municipios y en el análisis comparado de los respectivos

¹ El equipo de investigación ha recibido subsidio del Programa Grupos de Reciente Formación (2006-2007) de la Agencia Córdoba Ciencia.

documentos presupuestarios municipales. Forman parte de este estudio preliminar las experiencias de los municipios de Jesús María, Bell Ville, Marcos Juárez, Alta Gracia, Deán Funes, y Villa del Rosario. Estos municipios son sedes de las Comunidades Regionales en que se divide la Provincia de Córdoba y, en tal sentido, forman parte de la muestra del trabajo de investigación mencionado.²

La política pública y el cambio social

En términos generales decidimos seguir la clásica definición de política pública de Dye: “lo que el gobierno escoge hacer o no hacer”, que profundizada por Laswell alcanza cierto nivel de operatividad refiriéndose a las decisiones y análisis que responden las preguntas quién gana, qué gana, por qué y qué diferencia hace (CF. SOUZA). Aunque, desde una perspectiva más crítica que sitúe en el tiempo y en el espacio esta discusión, podríamos pensar las políticas públicas como las traducciones institucionales y normativas de las respuestas tenidas como legítimas a la contradicción constitutiva del estado capitalista (la de la coexistencia entre la igualdad formal de los ciudadanos y las desigualdades estructurales que los atraviesan).

El análisis situado y la consideración de la escala de gobierno considerada (local) nos hace reforzar las salvedades a los alcances de los desarrollos de este trabajo. Esto es, si algunos autores se cuestionan la “autonomía” del Estado Nación para la definición de sus fines y modos de intervención (Cf. Evans, Skocpol), qué podemos decir del Estado Local, de un nivel en la escala institucional que en muchos casos carece de autonomía *de jure* y no sólo *de facto*. Si bien no es objeto de este trabajo profundizar los cuestionamientos al respecto (¿cuál es el espacio que le cabe a los gobiernos locales en la definición e implementación de políticas públicas?), no queremos dejar de señalar esto como condición de posibilidad de las acciones de los gobiernos locales.

² Debemos destacar que del total de municipios que componen esta muestra, solamente este grupo ha puesto a disposición de este equipo la información presupuestaria solicitada completa.

Por otro lado, queremos destacar que no desconocemos que las políticas públicas generalmente constituyen verdaderas redes sociales, tal y como lo expresan los testimonios ofrecidos por los intendentes de los municipios considerados en nuestro trabajo de investigación. Es decir, la política pública no es el producto de un agente individual, en este caso el intendente municipal, sino que integra estructuras y acciones, estrategias, constricciones, identidades y valores de la comunidad de referencia. Esta integración, para algunos, se articula en torno de los fines y fundamentos de la acción considerada (muchas veces explicitados en las disposiciones que rigen y fundamentan el cambio que se objetiva).

En la elaboración de nuestra matriz de caracterización, hemos combinado elementos aportados por diversos modelos de análisis, en general referidos las de políticas públicas: los provenientes de las hipótesis utilitaristas sobre la ciudadanía, las discusiones relativas a las necesidades públicas y la taxonomía propuesta por Lowi, según el nivel de coerción de la acción pública.

En primer lugar, para la corriente de base utilitarista en el análisis de la acción pública se debe partir de las maneras en que los hacedores de políticas conciben las percepciones y/o los comportamientos de los ciudadanos. Los análisis derivados de este modelo ofrecen, entonces, categorías para agrupar los diagnósticos o premisas acerca de las comunidades de los que parten los formuladores de políticas en el espacio local. Tres serían las hipótesis de trabajo posibles: a- los costos tienden a imponerse sobre los beneficios de la acción pública; b- el corto plazo importa más que el medio plazo; c- los costos y beneficios que afectan a pequeños grupos se imponen a los costos y beneficios que afectan a vastas poblaciones.

El esfuerzo conceptual que Max Neef (s/d, 41) realiza en la construcción de una taxonomía de las necesidades humanas, nos es de gran valor diagnóstico en este primer momento. Dado que nos permite no sólo distinguir entre las necesidades sociales identificadas por los intendentes y los satisfactores privilegiados en sus acciones, sino también sus posibles interrelaciones. Entonces, según el mencionado autor, las necesidades “no sólo son las carencias sino también y simultáneamente potencialidades humanas individuales y colectivas”, mientras que los satisfactores son “formas de ser,

tener, hacer y estar de carácter individual y colectivo, conducentes a la actualización de las necesidades”.

Avanzando sobre las características de las políticas desarrolladas, recurrimos a la propuesta de Lowi que distingue las políticas según la naturaleza de la coerción que estas introducen entre Estado y Ciudadano. Así, diferencia entre políticas públicas distributivas, regulativas, redistributivas y constitutivas. Las distributivas privilegiarían un impacto individual en detrimento del todo (el ciudadano se beneficia con una excepción a la regla), a diferencia de las redistributivas de carácter universal, a cuyos beneficios o ventajas tienen acceso clases de casos (tales como los tributos y el sistema provisional). Por otro lado, mientras las políticas constitutivas se refieren a la construcción de un entorno normativo para el desempeño de los ciudadanos, las regulativas se dirigen directamente a orientar externamente, mediante la reglamentación, el comportamiento de los ciudadanos.

Participación ciudadana en la formulación de la política pública

Las experiencias relevadas a nivel internacional permiten establecer diversas clasificaciones de los procedimientos que describen las formas de participación en la gestión de la cosa pública. Entre los diversos modelos de análisis de las políticas, al poner el foco en la participación ciudadana, privilegiamos la noción de “ciclo” de la política pública.

Desde esta perspectiva la política pública es considerada un “ciclo deliberativo”, que reúne varios momentos: definición de la agenda, identificación de alternativas, evaluación de alternativas, selección de opciones, implementación y evaluación. La importancia de esta perspectiva es el foco que establece, dentro de la formulación de la política, al momento de la definición de la agenda pública y a las características de su composición. Es decir cuáles son los problemas (necesidades) respecto de los cuales los municipios asumen que deben hacer algo, en función de su definición

Dentro de este abordaje se observan alternativa o complementariamente los actores y procedimientos. Como afirmáramos anteriormente, además de la autoridad local en la formulación de las políticas se incorporan diversos actores, entonces, todos los participantes del proceso de toma de decisiones toman relevancia en función de los intereses que pueden promover o vetar en la formulación de la política, así como de sus relaciones de interdependencia. Mientras que los procedimientos a partir de los cuales se formula de manera concertada la política puede también asumir diversos formatos y, consecuentemente, posibilidades de influencia de la ciudadanía en la toma de decisiones, es decir en la formulación de la agenda pública.

El estudio de las experiencias actuales sobre participación ciudadana y la búsqueda de respuestas a la pregunta sobre cómo recuperar el protagonismo de la ciudadanía en las decisiones públicas, ha llevado a la identificación o a la distinción de diferentes mecanismos para la incorporación de los ciudadanos (Cf. Debate 5 de URBARED)

Uno de los referentes en el tema, Joan Font (2007), identifica tres grandes modelos de procedimientos: de interlocución, deliberativos, de democracia directa; y algunas experiencias singulares que se refieren la evaluación de servicios públicos, mediación y diferentes formas de presupuesto participativo.

La interlocución hace referencia a un mecanismo formalizado de diálogo con la comunidad organizada sectorial y/o territorialmente, para consulta y seguimiento de políticas. El formato más común en este grupo, según el autor, el de un consejo o comisión que cuenta generalmente con algún tipo de representación municipal y con los representantes de colectivos definidos por el municipio.

Los formatos o mecanismos deliberativos, “ponen su énfasis en la capacidad de reflexión y de diálogo de los ciudadanos comunes”, en este sentido privilegian la circulación de información, la deliberación de grupos organizados y de ciudadanos mediante la creación del entorno necesario para permitir que los ciudadanos puedan participar aportando sus necesidades y sus saberes particulares.

Los procedimientos de democracia directa, se orientan a extender la participación individual de manera de hacer posible que cualquier miembro de la comunidad intervenga directamente en la toma de decisiones que envuelve la acción pública. Se

integran a este grupo mecanismos como el referéndum, consulta popular y prácticas de democracia digital. Si bien el autor hace la salvedad de que, este último grupo tendería más a estrechar las distancias entre representantes y representados en el contexto político actual.

Entre el discurso y su reflejo presupuestario

Cuando iniciamos nuestra indagación acerca de las políticas públicas locales nos remitimos a los testimonios de los intendentes, para identificar las acciones públicas destacadas por los mismos y que afirmaron implementar durante el período considerado (2003-2005). Dadas las dimensiones de análisis consideradas, la primera característica destacable se refiere a la generalización de formas “redistributivas” de política pública. Es decir, formas de acción pública que tienen como destinatarios a grandes grupos de la población local (p.e. redes de agua, cloacas).

En lo que se refiere a las necesidades identificamos cuatro grupos que son objeto de la política local: de subsistencia, de protección, de participación y de identidad. Las necesidades de subsistencia, en el sentido de tener alimentación, abrigo y trabajo; las de protección, referidas a sistemas de infraestructura básica, de salud, cooperación en planificación y organización normativa de la ciudad; las de participación, vinculadas a ámbitos de interacción participativa comunitarios y vecinales; y, finalmente, las de identidad, orientadas a la construcción de ámbitos de pertenencia, comprometiéndose con los símbolos, las costumbres y la historia local.

En el primer grupo de necesidades se destacan las iniciativas públicas que buscan enfrentar la desnutrición y el desempleo. Tales son los casos de Alta Gracia y Deán Funes.

Alta Gracia tendría entre sus ejes, según lo testimoniado por el intendente, ocuparse de la nutrición, crecimiento y desarrollo de los niños. No obstante, las partidas potencialmente asociadas a esta acción (Programa municipal de atención a la desnutrición y bajo peso;

Programa de contención infantil municipal), alcanzan el 6,1% del presupuesto destinado a la dirección de Salud Pública y Medio Ambiente, a la cual pertenecen los programas.

Si bien la necesidad de trabajo adquiere centralidad durante este período. El caso de Deán Funes se destaca en la “promoción del empleo”, tanto por la variedad de iniciativas desplegadas por el municipio para la el impulso de proyectos “en base a pequeñas y medianas empresas, proyectos familiares, microemprendedores [...]”³, como por el crecimiento de los fondos destinados a las mismas (Año 2003 - \$51.767; Año 2004 - \$106.055 y Año 2005 - \$153.446), los cuales representan casi el 60% del presupuesto de la Dirección de Desarrollo Económico a la que pertenecen.

Si bien en lo que se refiere al trabajo, los testimonios de Marcos Juarez y Alta Gracia dan cuenta de acciones específicas vinculadas a dicha necesidad, no es posible encontrar en los balances presupuestarios de ambos casos partidas que se asocien a su satisfacción. En el caso de Alta Gracia, se verifica un cambio de concepto de la cuenta 07, de Consejo de la Solidaridad, en el año 2003, a Dirección de Desarrollo Humano y Trabajo, en 2004; y no se observan variaciones sustanciales en lo montos ni la presencia de cuentas específicas que se orienten a la capacitación o promoción del empleo.

Pasando a las necesidades de protección, se destacan las acciones referidas al saneamiento básico (redes de agua, cloacas y pluviales), en los casos de Jesús María, Bell Ville, Villa del Rosario y Marcos Juarez. También encontramos la referencia a algunas experiencias de planificación: Bell Ville y Deán Funes.

En el caso de Jesús María, el eje de la política pública está dado por lo que el intendente denomina “la vuelta social” orientada en el sentido de un municipio socialmente integrado: *“un programa muy ambicioso de desarrollo de la ciudad, con mucha obra pública, con mucho programa social en marcha [...] jugamos con la vuelta social que*

³ Los programas asociados a la promoción del empleo se encuentran en el marco de la Dirección de Desarrollo Económico y son los siguientes: Capacitando; Exposición Anual de Artesanías y Productos Regionales; Becas Locales de Práctica Laboral; Trabajando Juntos por Nuestros Alimentos; Creando Empresas; Registro Único de Desempleo; Taller de Costura; Casa del Emprendedor; Programa de Desarrollo Apícola; Programa de Desarrollo Cunicola; Proyecto de Producciones Alternativas; y, finalmente, el Programa de Capacitación Laboral en los Barrios que depende de la Dirección de Asuntos Vecinales.

tiene, y salir con cloacas, por ejemplo hay un barrio que tiene 180 familias y a ese barrio le metíamos agua corriente a cada calle. En un año, las enfermedades, y las infecciones bajaron a un 40%, no puedo medir en plata, cuanta plata es. Hay una vuelta desde lo social que es muy importante. Sabemos que a alguien no le vamos a cobrar en plata, pero si le vamos a cobrar en la calidad de vida de esos grupos vulnerables.” Según los balances de ejecución de años 2004-2005, se observa que las obras destinadas a la expansión de las redes de agua y cloacas participan de un 40% del total destinado a Trabajos Públicos y representan aproximadamente el 30% de la Inversión Física Total realizada por el municipio. En Bell Ville las obras de saneamiento básico representan alrededor del 42% del total de la Inversión Física, mientras que en Marcos Juárez esta relación representa el 15%. Finalmente, en Villa del Rosario el gasto en saneamiento básico aumentó 10 veces entre el 2003 y el 2005.⁴ A pesar del fuerte incremento, resulta dificultoso establecer relaciones con otras partidas del presupuesto debido a la forma de presentación del balance de ejecución.

Cabe destacar que si bien el intendente de Jesús María afirma “no hacer la fantasía del funcionario, sino de lo que plantea el vecino de la ciudad” y describe un mecanismo de consulta permanente con los centros vecinales, el centro comercial y la sociedad rural (reuniones de las que también participa el gabinete), la cuenta Obras por Participación Vecinal (2102120000) tiene presupuesto asignado pero no se ejecutó.

La participación en el Plan Estratégico de la ciudad Bell Ville, que se constituyó en el compromiso asumido por el intendente durante la campaña electoral, en su espacio de cooperación -Agencia y Estrategias para el Desarrollo-, sumada al área municipal específica orientada al desarrollo -Área de Desarrollo Económico-, representa sólo el 15% del total de la cuenta Subvenciones y Subsidios otorgados por el municipio. Mientras que en Deán Funes, si bien permanece en el balance de 2003 la partida “Plan Estratégico de la Ciudad” aún aparece (dependiendo de la Secretaria de Gobierno), como afirmara el intendente, después de la crisis de 2001 no tiene asignación presupuestaria.

⁴ Las partidas que componen este total son: Obras Cloacas; Desagües Pluviales; Planta Bombeo de Agua y Ampliación de Red; Energía Eléctrica Bomba de Agua; Servicios Pagados en Planta de Agua; Bienes de Consumo Planta de Agua Potable.

El sostenimiento de ámbitos de interacción participativa constituye también un objetivo a ser satisfecho por la política pública local. El caso paradigmático es Deán Funes.

Si bien el intendente da cuenta de un período de intensa interacción con los centros vecinales en la formulación del Plan Estratégico como manifestáramos, esto no pudo sostenerse en el contexto de la crisis de 2001. Sin embargo, los Centros Vecinales que en 2003 y 2004 dependían de la Secretaría de Gobierno, en el ejercicio 2005 se jerarquizan a través de la creación de la Dirección de Asuntos Vecinales con un presupuesto seis veces superior al de 2003 (\$71.562). Además, dicha dirección asume bajo su órbita tres programas: Formación de Dirigentes Vecinales, Solidarizando Nuestros Barrios y Capacitación Laboral en los Barrios, lo que da cuenta de su nuevo peso relativo.

Otra experiencia que incluye intencionadamente la participación ciudadana como una necesidad es Jesús María. Como afirmáramos en párrafos anteriores, los Centros Vecinales son actores que participan de la definición de la agenda pública en permanente diálogo con el ejecutivo. El apoyo de esta forma de mediación de la ciudadanía se refleja en el crecimiento de los montos acumulados en las cuentas: Centros Vecinales y Entidades de Beneficio Comunitario. Dentro del rubro Transferencias al Sector Privado, éstas inician el período con un porcentaje poco significativo que en el ejercicio de 2005 alcanza aproximadamente el 28% del total.

Contrastando, se presenta el caso de Alta Gracia que a pesar de tener un gran número de Consejos Municipales reconocidos en su Carta Orgánica, según relatara el intendente, sólo el Consejo Educativo tiene una vigencia efectiva. Cuando recurrimos a la ejecución del presupuesto, observamos que los Consejos de Vecinos y Educativo tuvieron una asignación presupuestaria ínfima (\$1000 sobre un presupuesto de \$18.754.362 en el año 2005) que nunca fue ejecutada, mientras que los Consejos de Desarrollo de la Ciudad y de la Juventud ni siquiera obtuvieron previsión presupuestaria.

Finalmente, cuando se trata de la construcción o reconstrucción de local como ámbito de pertenencia se destaca el testimonio del intendente de Jesús María, la experiencia de

planificación de Villa del Rosario y la información que nos proporcionan los datos presupuestarios de Deán Funes.

En Jesús María, la gestión manifiesta una clara preocupación tanto con el restablecimiento del vínculo de confianza con la ciudadanía, como con la construcción de una identificación de los vecinos con su ciudad. Para esto, expresa un compromiso con el cumplimiento de obras públicas adeudadas por anteriores administraciones y con la recuperación estética y funcional de los espacios públicos del tejido urbano. Esto último, es observable en el movimiento de las cuentas: Pavimento y cordón cuneta y Remodelación de espacios verdes, las cuales representan un 8% del total de la cuenta Trabajos Públicos.

La defensa del patrimonio histórico surge en los casos de Villa del Rosario y Alta Gracia como una necesidad que hace a la conservación de la identidad comunitaria. En el primero, el patrimonio histórico y cultural está estrechamente vinculado al desarrollo del turismo como actividad económica y forma parte de una estrategia explícita de planificación urbana. La prioridad atribuida a esta última se observa en el crecimiento de distintas partidas⁵ entre el año 2003 y el año 2005 en términos absolutos, pasando de \$59.429 a \$252.664. Mientras que en Alta Gracia las cuentas que hacen a la preservación del Patrimonio Cultural y Arquitectónico se han ubicado en torno al 10% de los fondos destinados a la Dirección de Educación y Cultura. Debemos advertir que el análisis está hecho sobre las cuentas específicamente identificadas con este destino, por lo que es posible que esto exprese una subestimación de los montos efectivamente destinados a esta acción de gobierno.

Finalmente, queremos destacar que si bien los programas culturales no fueron mencionados por el intendente de Deán Funes en la entrevista, los balances presupuestarios reflejan una diversidad de acciones destinadas a la construcción de la

⁵ Programas Culturales; Gastos Culturales y Deportivos; Seguros Actividades Culturales; Museo Histórico; Otros Gastos Culturales y Deportivos; Organización y auspicio de eventos; Comisión Municipal del Turismo (\$49.416, \$83.921, \$143.321); Remodelación Rivera Río Xanaes.

pertenencia y rescate de los símbolos locales⁶ que no podemos ignorar. A éstas les fueron asignados en el año 2005, el 23% de los recursos destinados al Área de Cultura.

Una primera aproximación a las acciones municipales y los límites de la participación

En los relatos de los intendentes referidos a la experiencia de gestión ofrecían un diagnóstico o conjunto de representaciones acerca de la sociedad local en el que podemos distinguir dos grandes posicionamientos. Por un lado, aquellos que parten de una lectura positiva respecto de los actores locales y sus actitudes y prácticas referidas a lo público. Por otro, encontramos aquellos que parten de la premisa del desentendimiento de la ciudadanía con los asuntos colectivos: *“yo creo que tenemos una necesidad argentina donde prima la desresponsabilización de la sociedad, es mas, muchas veces los escuche decir: para eso ustedes han sido elegidos, hagan lo que quieran, esa respuesta es lavarse la manos, mucho, y es un poco el porcentaje, muy, muy bajo de vecinos que estén dispuestos a participar”* (Intendente de Villa del Rosario)

Creemos que persistir en esta representación de la comunidad local compromete la viabilidad del diseño participativo de la política pública. Sin embargo, a partir de los testimonios recogidos, debemos señalar que el desencanto con la participación ciudadana está generalmente referido a las experiencias de las Audiencias Públicas, incorporadas normativamente para la aprobación del presupuesto y de la obra públicas, y de los espacios de gestión de políticas sociales asistenciales. Aquí las premisas de las que parten los análisis de base utilitarista encontrarían algún tipo de confirmación, por un lado, cuando revisamos los actores que efectivamente participan de las audiencias de obras públicas (Beneficios que afectan a pequeños grupos p.e Marcos Juarez) o la no concurrencia a aquellas destinadas a la planificación urbana (privilegio de corto plazo p.e.

⁶ En el Área de Cultura: Identidad, Patrimonio Cultural y Tradiciones; Solidaridad Cultural; Nuestros Espacios Culturales; Difusión, Promoción y Animación Sociocultural.

Villa del Rosario). Por otro lado, cuando atendemos al funcionamiento de los Consejos Consultivos del Plan Jefes, pareciera que el único incentivo a la participación se asociara al beneficio del grupo foco de la política.

A través de los relatos sobre las experiencias consideradas, pareciera que los ciudadanos se involucran en aquellos espacios que privilegian el corto plazo, donde es posible resignificar la ponderación de la relación costo/beneficio tanto de la participación, como de la evaluación de la oportunidad de la política pública. Ejemplo de esto sería el surgimiento y permanencia, ante cada nueva necesidad, de las Comisiones Municipales en Villa del Rosario. También el caso de Deán Funes en el contexto de la crisis del 2001, ofrece una oportunidad para reconsiderar esas premisas cuando ni siquiera estaba presente la expectativa de la acción pública, para integrar en el diálogo a la autoridad municipal con los ciudadanos. Esto se da porque no hay ponderaciones posibles para realizar en un estado de emergencia. No según criterios cortoplacistas, sino sólo en la intertemporalidad que caracteriza las interacciones entre estos actores.

Las diversas estrategias desarrolladas por las gestiones municipales dan cuenta, paradójicamente según las premisas citadas, de un esfuerzo del actor público por instalar la obra pública como un costo que debe ser asumido. Un testimonio claro de este punto lo ofrece el intendente de Jesús María: *“La idea es que la gente tome conciencia que hay que pagar. Estamos manejando costos muy apretados y la idea es que no quede deuda pero que se pague, y que no prescribamos más. Hemos estado prescribiendo deudas, viste... se había llegado a un punto que la gente jugaba con la prescripción. Discutiendo con la gente que decía “bueno, va a prescribir” y llegás a decirle “no seas caradura, hemos socializado lo mejor de tu casa” [...] es injusto que a la gente se le haga lo mejor y no se le cobre”*.

Finalmente, según analizamos en trabajos precedentes (BUFFA & ECHAVARRIA, 2007), estas premisas se transforman en criterio de decisión cuando se trata del interés del gobernante, o del desencuentro entre los tiempos de implementación de la obra pública y los tiempos políticos, entendidos como tiempos electorales; en consecuencia entre el beneficio individual y el beneficio colectivo.

Pero, ¿cuáles son los espacios en que los ciudadanos pueden efectivamente participar de la formulación de las políticas públicas locales? En los casos considerados y desde la perspectiva del ciclo deliberativo, la mayoría de los ámbitos se refieren al momento de definición de la agenda y describen un formato de “interlocución” (talleres de planificación estratégica, en Alta Gracia y Bell Ville; consejos de vecinos, en Dean Funes y Jesús María; comisiones municipales, en Villa del Rosario y Alta Gracia).

Son pocos los casos que desarrollan espacios permanentes que incluyan todas las etapas de la formulación de política pública, o por lo menos que incluyan el diagnóstico, la identificación y evaluación de alternativas. Se destacan los consejos municipales “autárquicos” de Villa del Rosario, que posibilitan la intervención de la ciudadanía en todas las etapas del ciclo en las más diversas temáticas (turismo, patrimonio, restauración de la basílica, etc).

Volviendo sobre la definición de la agenda es necesario remarcar, primero, la preeminencia de formas no institucionalizadas de influencia de la ciudadanía en dicho momento del ciclo. Nos referimos a lo que los intendentes llaman “contacto directo”, haciendo referencia a la cotidiana interacción intendente/ciudadanos que caracterizaría la vida de los municipios considerados. Sin embargo, paralelamente, otra posibilidad de influencia aparece representada por la consideración de los climas de opinión proporcionados por las “encuestas”. Instrumento ampliamente difundido en los municipios cordobeses para el establecimiento de prioridades de acción pública. Lo que da cuenta de una cierta contradicción con el primero.

Y, en segundo término, señalar que la “delegación” es uno de los criterios que orienta la gestión local en la provincia comprometiendo la definición participativa de la agenda (Cf. BUFFA & ECHAVARRIA, 2007). Es decir, el reforzamiento del carácter representativo del sistema institucional, de manera que la intervención de los ciudadanos sólo se limita a la autorización que significa el ejercicio del sufragio. Como afirma el intendente de Alta Gracia: “[...] en definitiva el intendente es el que promete una forma de gobernar, un programa de gobierno y, entonces, hay que dejar que el intendente lo pueda cumplir, porque es lo que votó la gente... Yo hice mucho hincapié en lo turístico en la campaña, sería muy malo que el Concejo Deliberante me elimine todas las partidas de turismo y

las ponga en obras públicas, suponete. Porque estaría un poco torciendo la voluntad popular. La voluntad popular votó un proyecto, eso se tiene que respetar y se respeta siempre”.

Dado estos límites que caracterizan las prácticas en el establecimiento de la agenda, ¿quienes son los actores reconocidos por el gobierno municipal para participar en la definición de las políticas públicas? No es posible una respuesta única frente a los casos analizados. Si bien los procedimientos describen una homogeneidad aparente, en tanto espacio de diálogo, esto no queda tan claro cuando se trata de identificar los “interlocutores” reconocidos por los intendentes. En este sentido, podríamos distinguir entre ámbitos constituidos a partir de una convocatoria restringida a las organizaciones locales intermedias y aquellos integrados a partir de un llamamiento de carácter más universal, que fluctúa entre la noción de ciudadano y vecino. En el primer caso, incluimos las características destacadas por los intendentes referidas a los talleres de planificación estratégica, llevados adelante en Alta Gracia, Bell Ville y Deán Funes. En el segundo caso, nos referimos al potencial que describen algunos Consejos Municipales. Particularmente los de Villa del Rosario, donde la única condición sería ser “gente sin identificación partidaria”. Si bien se podrían sacar conclusiones a partir de lo ya dicho, entendemos que esta posibilidad excede los datos que hemos puesto en juego en este trabajo.

Por último, recuperando los elementos trabajados, queremos incorporar nuestras inquietudes acerca de lo que consideramos el carácter ambiguo de la Planificación estratégica cuando se trata de pensar sobre la naturaleza de la coerción que establece en las relaciones entre los actores estatales y no estatales. Podríamos afirmar que en el marco de un plan para la ciudad estaríamos en presencia de la definición de un marco normativo para todos los actores y en todo momento (constitutiva). También podríamos decir que las distintas acciones que se articulan en forma de programas al interior de estos planes definen beneficios para grandes grupos que habitan la ciudad (redistributivas) o para algunos que disponen de recursos diferenciados para participar y así orientar la decisión en el sentido del propio interés (distributivas).

A lo que nos referimos es que en la descripción y análisis de los procedimientos que involucran la formulación de políticas y la formulación del presupuesto público no debemos perder de vista quién gana, qué gana, por qué y qué diferencia hace.

Bibliografía

FONT, Joan. Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías. Disponible en: http://www.urbaed.ungs.edu.ar/debates_presentacion.php?expID=35 (consultado 15/03/07)

GRASSI, Estela. Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. En: Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal: la otra década infame (I). Buenos Aires: Espacio Editorial, . p 13-30.

NEEF, Max. Cap V: bases para una sistematización posible. En: **Desarrollo a Escala Humana: una opción para el futuro.** s/d P 40-49

MENY, Yves; THOENIG, Jean-Claude. Marco conceptual. En: **Las políticas Públicas.** (1992

SOUZA, Celina. Políticas públicas: una revisao da literatura. In: **Sociologías**, Año 8, N16, jul/dic 2006. UFRGS, Instituto de Filosofía y Ciencias Humanas. Porto Alegre-Brasil. Pp 20-45.

Table 1 Características de la Políticas Públicas

Municipio	Objetivos	Acción				Problema	
		1	2	3	4	Necesidades	Satisfactores
Villa del Rosario	Saneamiento básico			X		Protección de los recursos naturales Control de los efectos de las inundaciones	Planta depuradora Red de Cloacas y desagües pluviales
	Posicionar Villa del Rosario como ciudad				X	Núcleo administrativo del departamento	Radicación de delegaciones administrativas de órganos nacionales y provinciales
	Fomentar el turismo cultural e histórico			X		Desarrollo del turismo como actividad económica Defensa del patrimonio histórico	Promoción del turismo cultural y regional Inversión en infraestructura Control de contaminación del río Código Urbanístico (Protección de hitos históricos y fachadas de edificios)
	Comisiones Municipales				X	Organizar la participación	Ordenanzas de creación de comisiones municipales
Dean Funes	Planificación Estratégica de la Ciudad		X?		X?		Centros vecinales: Dispensario, salón comunitario, deportes
	Intalación de un matadero frigorífico		X?			organización de la producción	matadero y frigorífico

Alta Gracia	Desarrollo económico y promoción del empleo			X	Generación de renta Trabajo/empleo	Impulso a proyectos de pequeñas y medianas empresas (familiares y microemprendedores)
	Canalización de proyectos impulsados a los municipios por otros niveles del estado			X?	“varias” de la comunidad local (vivienda, trabajo)	Planes nacionales y provinciales (vivienda, jefes y jefas)
	Ser patrimonio histórica de la humanidad				X Conservación de la memoria histórica Generación de trabajo y renta	Planificación Estratégica del Turismo
	Combatir la desnutrición			X	Desarrollo y crecimiento de los niños	Programa MA (refuerzo alimentario para niños desnutridos y capacitación para las madres)
	Saneamiento financiero y modernización municipal			X	Restablecimiento de vínculo de confianza con la ciudadanía y recuperar la capacidad de gestión	Cumplimiento de las obras comprometidas con contribución por mejoras. Incorporación de herramientas modernas de gestión.
Jesús María	Desarrollo de la ciudad			X	Identificación de los vecinos con la ciudad	Obra pública (espacios públicos, limpieza) y programas sociales
	Saneamiento básico de la ciudad			X	Prevención en salud pública	Redes de agua y cloacas
	Desarrollo de la Ciudad		X		Generación de rentas	Planificación Estratégica y Agencia para el desarrollo económico
Bell Ville	Pavimentación y saneamiento básico			X	Infraestructura Básica	Fondo para obras comunitarias (de pavimentación y cordón cuneta, de agua, cloacas y laguna sanitaria)
	Saneamiento básico			X	Control de los efectos de las inundaciones	Cloacas, canales de desagüe pluvial y bombas depresoras
Marcos	Infraestructura Urbana			X	Infraestructura Básica	Pavimento y cordón cuneta

Juarez	Acción complementaria en salud pública			X		Asistencia en salud	Prestación de servicios de atención primaria. Terciarización del segundo y tercer nivel de complejidad en la prestación de salud
	Capacitación de mano de obra especializada para la industria			X		Capacitación laboral	Comisión de Educación

Referencia 1: 1 – Reglamentarias; 2- Distributivas; 3- Redistributivas; 4- Constitutivas

XXXX Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas

“Distribución primaria y secundaria en la coparticipación a gobiernos locales de la Provincia de Córdoba: Impacto de posibles reformas”

Capello, M., S. Barone, y J. Rosales

Departamento de Economía y Finanzas
Facultad de Ciencias Económicas
DEF – FCE – UNC

Abstract

Se analiza la evolución del sistema de coparticipación de impuestos a municipios y comunas de la provincia de Córdoba a partir de la década del noventa, identificando las modificaciones en la distribución de recursos a los gobiernos locales. Con relación a la distribución primaria, se cuantifica la pérdida de transferencias fiscales para dichos gobiernos locales como consecuencia principalmente de los cambios efectuados a la Ley Nacional 23.548 de Coparticipación Federal de Impuestos.

Se evalúan los mecanismos más usualmente utilizados para definir la distribución secundaria entre gobiernos locales, identificando los más usados en los regímenes provinciales de Argentina y en particular los del actual esquema de distribución secundaria vigente en Córdoba.

Finalmente se analizan los impactos de posibles reformas a la distribución secundaria del sistema provincial de coparticipación, cuantificando en cada caso los posibles efectos sobre los ingresos por transferencias para los gobiernos locales de la provincia de Córdoba (por departamento, según cantidad de habitantes y nivel de desarrollo económico). Con tal fin se construyen indicadores devolutivos y redistributivos, a los efectos de ser utilizados como probables prorrateadores de un nuevo sistema de distribución secundaria.

Palabras Claves: Coparticipación, distribución primaria y secundaria, gobiernos locales

Clasificación JEL: H77

Indice

Introducción

1. Breve reseña teórica sobre la necesidad de transferencias intergubernamentales

2. El sistema de coparticipación a gobiernos locales en la provincia de Córdoba

2.1 Evolución de la distribución primaria

2.2 Evolución de la distribución secundaria

3. Escenarios de reformas a la distribución secundaria del sistema de coparticipación a municipios de Córdoba.

3.1 Metodología y supuestos utilizados

3.2 Resultados por escenarios de reformas

4. Principales conclusiones

Bibliografía

Introducción

El principal objetivo de este trabajo es analizar el sistema de coparticipación a gobiernos locales de Córdoba, abordando algunas de sus mayores falencias y proponiendo correcciones para las mismas. En tal sentido, puede decirse que la definición de la masa coparticipable, así como la no inclusión de un indicador que compense con mayores transferencias por habitante a los municipios y comunas de menor desarrollo relativo, aparecen como los dos aspectos de más urgente reforma.

Con tal propósito se repasan primero los requisitos básicos que deben contemplar los sistemas de transferencias a gobiernos locales. En la siguiente sección se describen las principales características de la Distribución Primaria y Secundaria de recursos que rige en la Provincia de Córdoba. En la tercera se evalúan los resultados de trece escenarios de reforma a la Distribución Secundaria. Finalmente, en la cuarta sección se presentan las principales conclusiones del trabajo.

Para evaluar los impactos de reformas sobre los gobiernos locales se los clasifica en cuatro grupos según su cantidad de habitantes y su nivel de desarrollo relativo. También se realizan comparaciones interdepartamentales.

1. Breve reseña teórica sobre la necesidad de transferencias intergubernamentales

Se pueden encontrar, al menos, cuatro razones que justifican normativamente la existencia de transferencias gubernamentales: corrección de **desequilibrios fiscales verticales**, de **desequilibrios fiscales horizontales**, de **efectos externos** y generación de **incentivos para el buen manejo de la política pública**.

Existe **desequilibrio vertical** cuando un nivel de gobierno puede obtener un deficiente volumen de recursos a partir de las bases tributarias sobre las que tiene potestades legales, con relación a los que requiere para cumplir con las funciones que le han sido asignadas¹. El desequilibrio vertical suele resultar una situación común en países organizados en diferentes niveles de gobierno, pues normalmente los de orden superior guardan para sí las potestades de imposición fiscalmente más redituables.

Naturalmente, un sistema de transferencias entre niveles de gobierno tiene entre sus misiones la de compensar dicha brecha fiscal vertical, para lo cual pueden utilizarse sistemas de coparticipación de impuestos devolutivos², o transferencias por montos idénticos por habitante entre jurisdicciones. En estos casos, normalmente lo que priman son criterios de **armonización tributaria**³.

Aquellos prorrateadores para la distribución que suelen utilizarse para alcanzar el carácter devolutivo de un sistema de transferencias (en forma más simplificada) suelen estar vinculados al tamaño actual de la base económica. Se incluyen en esta categoría (Porto, 2004):

¹ Aún cuando a ambas responsabilidades, la de recaudar y gastar, las ejerza con razonables niveles de eficiencia

² En el sentido que intenta compensarse a cada jurisdicción devolviéndole un determinado porcentaje de los recursos que el gobierno de nivel superior recolectó en esa jurisdicción.

³ Que sólo un nivel de gobierno recaude sobre una fuente tributaria, y que el producido se reparta entre varios niveles de gobierno de acuerdo a lo que aportaron los contribuyentes de cada jurisdicción a la recaudación global. De esta manera se ahorran recursos en la recolección de impuestos y se simplifica el sistema tributario para los contribuyentes.

- Recaudación del impuesto a distribuir dentro de la jurisdicción.
- Gasto público de la jurisdicción receptora (en la medida en que gobiernos locales con mayor nivel económico de hecho registrarán gastos per cápita más elevados)
- Recursos locales propios (a similar sistema y esfuerzo tributario, las jurisdicciones de nivel económico más alto recaudarán importes por habitante más elevados).

Los **desequilibrios fiscales horizontales**, en cambio, suelen originarse en la desigual distribución de la cantidad y calidad de los recursos físicos y humanos que existe entre las jurisdicciones de un mismo nivel gubernamental. Tal desigualdad normalmente suele acarrear en ellas una natural disparidad en su capacidad para disponer de recursos fiscales para financiar sus necesidades de gasto público, aún con sistemas tributarios idénticos. Por otra parte, algunos factores demográficos, geográficos o de otro tipo suelen encarecer el costo unitario al cual se suministran los bienes y servicios públicos en las diferentes jurisdicciones.

Ante ambos tipos de disparidades, desde los niveles superiores de gobierno suelen organizarse sistemas compensadores a través del uso de transferencias fiscales, generalmente redistributivas en favor de las jurisdicciones de menor nivel que se encuentren económicamente más rezagadas y/o con peores condiciones de costos unitarios para proveer bienes públicos. Aquí los objetivos son claramente de **redistribución regional**, aunque también puede afirmarse que se siguen metas de eficiencia, pues se intenta evitar migraciones indeseadas originadas sólo por disparidades fiscales entre jurisdicciones. Esto es, surge la necesidad de **nivelar el tratamiento** que reciben los individuos por parte del sector público en todas las jurisdicciones, en lo que constituye una de las pocas situaciones económicas en que los objetivos de eficiencia y equidad no resultan contradictorios⁴.

⁴ Si, como veremos, el sistema se define sobre ciertas pautas no reñidas con la racionalidad económica.

Una interpretación de lo que se entiende por nivelación puede efectuarse considerando que los individuos no deberían obtener beneficios fiscales netos diferenciales de acuerdo a la jurisdicción en la cual residen. Si ello no se cumpliera, individuos iguales serían tratados de modo diferente y podrían surgir incentivos fiscales para migrar, que culminarían generando pérdidas de eficiencia.

Así, se entiende por criterios niveladores o igualadores a aquellos que permiten a las distintas jurisdicciones, para similares niveles de presión impositiva, la oportunidad de proveer a sus habitantes una canasta de bienes públicos similar, en cantidad y calidad.

Se está en presencia de igualación de **capacidad fiscal** cuando el nivel de gobierno que emite transferencias compensa con mayores fondos per cápita a las jurisdicciones que objetivamente cuentan con menores posibilidades de recaudar tributos propios, atendiendo a sus bases impositivas más débiles. Así, se garantizan similares niveles de ingresos totales por habitante para las jurisdicciones receptoras, lo cual por ende redundará en un gasto público per capita parejo en cada una de ellas.

Los indicadores simples que suelen utilizarse para definir transferencias que intenten equilibrar capacidades fiscales entre jurisdicciones suelen ser, entre otros, los siguientes:

- Brecha de Desarrollo⁵
- Inversa del PBG de la jurisdicción
- Indicador estimado de capacidad de recaudación teórica.

⁵ Como el definido para las provincias en la Ley de Coparticipación Federal N° 20.221 de 1973.

Se iguala **necesidad fiscal** cuando se intenta compensar con mayores transferencias la presencia de hechos objetivos de la realidad (geográficos, socioeconómicos, etc.) que implican que en algunas jurisdicciones existan mayores costos por habitante para proveer una determinada canasta de bienes públicos.

Para determinar necesidades fiscales, suele recurrirse al uso de indicadores simples, con lo cual aquellas se asocian a la cuantía de la población, a sus características iniciales con respecto a indicadores demográficos, sociales y económicos (que puedan estar influidos por la acción estatal), a la densidad poblacional, a las características geográficas del territorio, etc.

Más específicamente, algunos de los indicadores simples que pueden utilizarse para definir transferencias que intenten equilibrar necesidades fiscales entre jurisdicciones suelen ser los siguientes⁶:

- Población
- Cantidad de viviendas
- Superficie
- Dispersión de población
- Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)
- Tasas de mortalidad infantil
- Tasas de pobreza
- Tasas de desempleo
- Tasa de escolaridad o matriculación
- Disponibilidad de infraestructura

Así, por ejemplo, se pueden transferir mayores montos por habitante a jurisdicciones con menor densidad poblacional, entendiendo que por tal motivo sus costos unitarios de provisión son más altos, por diseconomías de escala o las implicancias de atender servicios o realizar obras en un territorio

⁶ Existe también la posibilidad de que la distribución se realice en función de estimaciones de cuánto le cuesta objetivamente a cada jurisdicción proveer un nivel de gasto teórico o estándar, de acuerdo a sus características demográficas, geográficas, sociales y económicas. Este sistema es utilizado, por ejemplo, para distribuir transferencias entre las provincias australianas.

relativamente más extenso. De igual manera, en presencia de mayor proporción de población con NBI se supone que el gobierno local tiene que hacer un esfuerzo mayor en materia de provisión de servicios de saneamiento, vivienda, etc.

Normalmente, en jurisdicciones con menores ingresos por habitante suele existir escasa capacidad fiscal (condiciones objetivas para recaudar) y a la vez mayor necesidad fiscal por el lado del gasto, por lo que por ambas vías ameritarían recibir mayores montos de transferencias por habitante.

Resta aclarar que, ante desequilibrios horizontales, con un sistema de transferencias se puede intentar nivelar capacidad o necesidad fiscal, o ambos simultáneamente⁷.

Las transferencias diseñadas para financiar programas que involucran **beneficios externos** a otras jurisdicciones, se suelen aplicar para inducir a que los gobiernos locales que los producen internalicen tales externalidades en su propio proceso de toma de decisiones. El caso típico son los hospitales provinciales o municipales que derraman beneficios hacia habitantes de otras jurisdicciones y por ende puede resultar necesario que un gobierno de nivel superior envíe transferencias a la jurisdicción generadora de las externalidades positivas, a los efectos que no exista una prestación subóptima del servicio.

Las transferencias como **incentivos para inducir un buen manejo fiscal y de políticas públicas**, en los niveles receptores de las mismas, se suelen justificar en presencia de una actitud “paternalista” por parte del nivel emisor, que considera necesario incluir incentivos (premios y/o castigos) para que las provincias o municipios presenten ciertas características fiscales, tales como buen esfuerzo recaudador (dado un nivel de presión impositiva), equilibrio o superávit fiscal, niveles deseables de inversión pública, niveles

⁷ Por ejemplo, en Canadá se intenta igualar la capacidad fiscal entre sus estados subnacionales, en Australia se tienen en cuenta tanto capacidad como necesidad fiscal.

aceptables de endeudamiento público, etc., etc. También pueden incorporarse incentivos para que los gobiernos locales logren eficacia en sus políticas públicas (reducción en la carencia de servicios, mejoras en los indicadores sociales, etc.).

2. El sistema de coparticipación de impuestos a los gobiernos locales de la provincia de Córdoba

La Constitución Nacional establece las potestades fiscales de los diferentes niveles de gobierno, al igual que los principios sobre los que descansa el sistema de coparticipación nacional, que es un punto de referencia importante a la hora de diseñar el sistema de coparticipación municipal. En ese sentido, la Constitución Nacional establece en su artículo 75 inciso 2 que “La distribución entre la Nación, las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas, contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en el territorio nacional”.

Por su parte, la provincia de Córdoba en su Constitución Provincial de 1987 (artículo 180), reconoce la autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional de los municipios, entendiendo como tal a todo asentamiento estable con mas de 2000 habitantes (artículo 181). Por otra parte, en el artículo 186, inciso 7, les asigna competencia material sobre las siguientes funciones:

- Salubridad; salud y centros asistenciales
- Higiene y moralidad pública
- Ancianidad, discapacidad y desamparo
- Cementerios y servicios fúnebres
- Planes edilicios, obras públicas
- Vialidad, tránsito y transporte urbano

- Protección del medio ambiente
- Faenamiento y control del comercio de alimentos
- Creación y fomento de la cultura
- Establecimientos de enseñanza
- Turismo
- Servicios de previsión, asistencia social y bancarios.

La contrapartida en materia de recursos para la provisión de bienes públicos, por parte de los municipios, surge del artículo 188, al reconocer que disponen de las siguientes fuentes financieras:

- Impuestos municipales
- Precios públicos municipales
- Tasas, derechos, patentes,
- Contribuciones por mejoras
- Multas
- Coparticipación provincial y federal
- Donaciones, legados y demás aportes especiales

Como se desprende claramente del artículo 188, los municipios cuentan con una participación en los impuestos nacionales y provinciales, que en el inciso 3 expresa: “cuyos porcentajes no pueden ser inferiores al veinte por ciento. El monto resultante se distribuye en los Municipios y Comunas de acuerdo a la ley, en base a los principios de proporcionalidad y distribución solidaria”. Con ello está dando pautas concretas para la distribución primaria y la secundaria. Con relación a la primera, la Constitución Provincial estableció entre sus disposiciones transitorias que el piso del 20% se lograría en forma escalonada, siendo del 15% para 1988, 17,5% en 1989 y 20% a partir de 1990.

Asimismo, el citado párrafo de la Constitución Provincial establece dos principios rectores a los que se debe atener el sistema de coparticipación municipal, que son los de **proporcionalidad** y **solidaridad**. Principios en gran medida concordantes con lo establecido por la Constitución Nacional, aunque

no se avanza en precisiones sobre el alcance de ambos. Como se analizará luego, es respecto al concepto de solidaridad donde el actual sistema de reparto secundario de Córdoba presenta las mayores falencias.

2.1 Evolución de la distribución primaria

Más allá de algunas transferencias presupuestarias condicionadas de menor importancia⁸, en Córdoba el grueso de los flujos financieros que van desde el gobierno provincial a los gobiernos locales se concentran en el sistema de coparticipación provincial.

En este sentido, desde 1987 a la fecha, en materia de coparticipación municipal, la provincia ha contado con los ordenamientos legales que se detallan en la Tabla 1.

Tabla 2.1
Evolución de leyes de Coparticipación Municipal en Córdoba

Ley Nº	Vigencia	
	Desde	Hasta
7.535	01-01-1987	09-12-1987
7.644	10-12-1987	12-11-1989
7.850	13-11-1989	31-12-1995
8.524	01-01-1996	31-12-1997
8.663	01-01-1998	04-07-2000
8.864	05-07-2000	A la fecha

Fuente: Dib, H (2005)

Dicha normativa ha establecido los impuestos que conforman la masa coparticipable y la proporción que de ella le corresponde a los municipios, determinando de esa manera la distribución primaria (Tabla 2):

Tabla 2.2
Composición de la masa coparticipable y afectación a municipios y comunas

⁸ Transferencias para financiar planes alimentarios, ayudas específicas, etc.

Impuestos / Ley	7.535	7.644	7.850	8.524	8.663	8.864
Imp. Ingresos Brutos	10%	20%	20%	20%	20%	20%
Impuesto Inmobiliario	10%	20%	20%	20%	20%	20%
Coparticipación Nacional	10%	20%	20%	20%	20%	20%

Fuente: Dib, H. (2005)

Se debe señalar, además, que la suba del 10% al 20% en la distribución primaria se efectuó contra la descentralización de mayores funciones a los municipios, donde algunas de ellas fueron financiadas a través del Fondo de Financiamiento de la Descentralización (FOFINDES), creado por la Ley 7850.

En la Tabla 3 se muestra la evolución de los porcentajes de distribución a gobiernos locales, pero ahora desagregado en los diferentes fondos que, en forma directa o indirecta, condicionada o no condicionada, llevan recursos a municipios y comunas, según lo establecido en las sucesivas leyes de coparticipación municipal desde 1987.

Tabla 2.3
Evolución legal de los Fondos Coparticipados a Gobiernos Locales

Concepto	Ley N°					
	7.535	7.644	7.850	8.524	8.663	8.864
Municipios (LD)	95,00%	90,00%	78,75%	80,50%	80,50%	80,50%
Comunas (LD)	3,00%	3,00%	2,63%	3,00%	3,00%	3,00%
Desequilibrios Financieros	2,00%	2,00%	1,75%	1,50%	1,50%	1,50%
Fondo Inversión Municipal (FIM) - FASAMU (2)	0,00%	5,00%	4,37%	3,00%	3,00%	3,00%
FOFINDES (1)	0,00%	0,00%	12,50%	12,00%	12,00%	12,00%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

(1) Fondo de Financiamiento de la Descentralización. Art. 11 la ley N° 7.850

(2) Fondo Anticrisis y Saneamiento Municipal. Art. 15 ley N° 8.864 modificado por el Anexo I punto II.d.2 de la ley N° 9.079.

Fuente: Dib, H (2005)

Como puede apreciarse, paulatinamente ha caído la participación de los recursos que se dirigen a municipios con carácter de libre disponibilidad, desde el 95% de la ley 7.535 al 80,5% de la 8.524. Por el contrario, ganaron participación diferentes fondos con asignación específica, como el antes citado FOFINDES, el FIM y el FASAMU⁹.

Para determinar el impacto de las diferentes modificaciones del porcentaje de la masa asignada como fondos de libre disponibilidad a municipios, se ha calculado el porcentaje correspondiente al conjunto de éstos en cada año y con cada ordenamiento legal, comparando con lo que prescribía originalmente la Ley N° 7.535. La Tabla 4 da cuenta de los resultados, verificándose claramente el aumento experimentado en el porcentaje de coparticipación total a gobiernos locales a partir del cambio introducido en la Constitución Provincial de 1987, pero también el impacto negativo sobre la porción que se distribuye con libre disponibilidad, ante la creación de fondos específicos como los antes descriptos. En otras palabras, desde 1989 la creación de los fondos especiales ha significado una reducción del 15,2% en la participación de los recursos de libre disponibilidad que corresponde transferir a los municipios, con relación a la situación en la que no existían el FOFINDES ni el FIM – FASAMU (2,9 puntos porcentuales de caída).

Tabla 2.4
Porcentaje de distribución
no condicionada a los municipios
(en puntos porcentuales)

Años	Leyes Vigentes (1)	Ley 7535 (2)	Diferencia (1-2)
1987	9,50	9,50	0,00
1988	13,50	14,25	-0,75
1989	15,75	16,63	-0,88
1990	15,75	19,00	-3,25
1991	15,75	19,00	-3,25

⁹ Los dos últimos destinados a generar inversiones en infraestructura y a reestructurar pasivos municipales, respectivamente.

1992	15,75	19,00	-3,25
1993	15,75	19,00	-3,25
1994	15,75	19,00	-3,25
1995	15,75	19,00	-3,25
1996	16,10	19,00	-2,90
1997	16,10	19,00	-2,90
1998	16,10	19,00	-2,90
1999	16,10	19,00	-2,90
2000	16,10	19,00	-2,90
2001	16,10	19,00	-2,90
2002	16,10	19,00	-2,90
2003	16,10	19,00	-2,90
2004	16,10	19,00	-2,90
2005	16,10	19,00	-2,90
2006	16,10	19,00	-2,90

Fuente: Elaboración propia en base a legislación provincial.

Cabe señalar, no obstante, que los cambios antes señalados no han ido en detrimento de las transferencias no condicionadas que corresponden a las Comunas (salvo en el período 90-95), sobre lo cual da cuenta la Tabla 5.

Tabla 2.5
Porcentaje de distribución no condicionada a los comunas
(en puntos porcentuales)

Años	Leyes Vigentes (1)	Ley 7535 (2)	Diferencia (1-2)
1987	0,300	0,300	0,000
1988	0,450	0,450	0,000
1989	0,525	0,525	0,000
1990	0,526	0,600	-0,074
1991	0,526	0,600	-0,074
1992	0,526	0,600	-0,074
1993	0,526	0,600	-0,074
1994	0,526	0,600	-0,074
1995	0,526	0,600	-0,074
1996	0,600	0,600	0,000
1997	0,600	0,600	0,000
1998	0,600	0,600	0,000
1999	0,600	0,600	0,000
2000	0,600	0,600	0,000

2001	0,600	0,600	0,000
2002	0,600	0,600	0,000
2003	0,600	0,600	0,000
2004	0,600	0,600	0,000
2005	0,600	0,600	0,000
2006	0,600	0,600	0,000

Fuente: Elaboración propia en base a legislación provincial.

Dado que la distribución primaria no depende sólo de los porcentajes fijados en la normativa legal pertinente, a continuación se analiza la evolución, en términos relativos, de los recursos coparticipados a municipios y comunas de la provincia de Córdoba en el período 1991 a 2005.

Los componentes de la masa coparticipable a los gobiernos locales de Córdoba¹⁰, así como el porcentaje de distribución primaria (20%), no han sufrido cambios en el período bajo análisis. No obstante, la cuantía relativa de los recursos coparticipados a municipios y comunas podría haber sufrido variaciones en ese lapso si se hubiese producido alguno de los siguientes acontecimientos: 1) Modificaciones en la masa coparticipable del régimen federal que distribuye recursos tributarios entre Nación y Provincias; 2) Modificaciones en la participación de los impuestos provinciales que son coparticipados a sus gobiernos locales¹¹ con relación a los ingresos corrientes propios de los gobiernos subnacionales¹².

Para comprender tal situación, se plantea primero una expresión que representa los recursos tributarios totales con que cuenta el Gobierno Nacional:

$$RTN_b = RTN_t + RTN_{nt} \quad (1)$$

Donde:

¹⁰ Recursos de coparticipación federal, recaudación del impuesto provincial a los ingresos brutos y recaudación del impuesto inmobiliario provincial.

¹¹ En el caso de Córdoba, el Impuesto Inmobiliario y a los Ingresos Brutos.

¹² Esto es, si se crean nuevos impuestos provinciales que no son coparticipados a los gobiernos locales, éstos pierden participación relativa en la distribución de recursos propios provinciales.

RTN_b: Recursos Tributarios Nacionales Brutos

RTN_t: Recursos Tributarios Nacionales Transferibles

RTN_{nt}: Recursos Tributarios Nacionales No Transferibles

Los recursos tributarios no transferibles son aquellos que por disposición constitucional son exclusivos de la Nación, tales como las rentas fiscales provenientes del comercio exterior y las contribuciones exigidas para financiar la seguridad social.

Por ende, las transferencias tributarias a provincias pueden provenir de dos fuentes: las que se originan en la coparticipación federal de impuestos y las que provienen de la distribución de tributos por regímenes especiales o asignación específica. Desde 1988 la coparticipación federal se rige por la Ley Nacional N° 23.548, que al igual que su antecesora (Ley N° 20.221 de 1973), intentó concentrar la mayor parte de los tributos existentes bajo un único sistema de distribución a provincias¹³. Si bien ese era su objetivo y espíritu original, aquella norma dejó abierta la posibilidad de que no formaran parte de su masa coparticipable el producido de tributos (o una porción de ellos) que se distribuyeran a través de regímenes especiales o que tuviesen afectación específica de su producido¹⁴

Así, las transferencias tributarias a provincias podrían representarse con la siguiente expresión algebraica:

$$TTP = \left[(IDPP_c * \alpha) + IPP_{re} * (1 - \alpha) \right] * RTN_t \quad (2)$$

¹³ Artículo 2°: La masa de fondos a distribuir estará integrada por el producido de la recaudación de todos los impuestos nacionales existentes o a crearse.

¹⁴ “Aquellos cuya distribución, entre la Nación y las provincias, esté prevista o se prevea en otros sistemas o regímenes especiales de coparticipación; Los impuestos y contribuciones nacionales con afectación específica a propósitos o destinos determinados, vigentes al momento de la promulgación de esta ley, con su actual estructura, plazo de vigencia y destino. Cumplido el objeto de creación de estos impuestos afectados, si los gravámenes continuaran en vigencia se incorporarán al sistema de distribución de esta ley...”

Donde:

TTP: Transferencias Tributarias a Provincias

IDPP_c: Índice de Distribución Primaria a Provincias en Ley 23.548

α : Participación de recursos de la masa coparticipable por Ley 23.548 en RTN_t

IPP_{re}: Índice Implícito de Participación de Provincias en distribución de tributos por Asignación Específica o Regímenes Especiales¹⁵

1- α : Participación de Tributos con Asignación Específica o Regímenes Especiales en RTN_t

A partir del año 1991, y en contra del espíritu de la Ley 23.548, los regímenes especiales de distribución se multiplicaron, por lo que fue disminuyendo el parámetro α incluido en (2).

Existieron modificaciones al régimen general de distribución de la Ley 23.548 a través de Pactos Fiscales entre la Nación y las Provincias (por ejemplo, Pactos Fiscales I y II, de 1992 y 1993, respectivamente). A partir de ellos, la distribución de los impuestos coparticipables sufrió una detracción previa¹⁶ del 15% para financiar obligaciones previsionales nacionales y otros gastos operativos (Pacto Fiscal I y Ley 24.130). También se efectúa una detracción de un monto fijo para financiar el Fondo Compensador de Desequilibrios Fiscales, que se distribuye entre provincias.

De igual manera, existieron numerosas modificaciones en la distribución de impuestos individuales. Por caso en el IVA, que luego de la detracción previa del 15% que se mencionó en el párrafo anterior, su remanente se distribuye: a) El once por ciento (11 %) al régimen nacional de previsión social; b) El ochenta y nueve por ciento (89 %) de conformidad al régimen establecido

¹⁵ En realidad, se trata de un índice promedio implícito que se podría estimar a partir de la participación de cada provincia en la distribución de recursos tributarios con afectación específica o regímenes especiales de distribución.

¹⁶ Antes de la distribución entre Nación y Provincias.

por la Ley N° 23.548. Similares modificaciones existieron en el Impuesto a las Ganancias y otros tributos, al punto que al sistema de transferencias a provincias se lo caracterizó acertadamente como un verdadero “laberinto”¹⁷.

De tal manera, los recursos netos con que cuenta el gobierno nacional pueden representarse con la siguiente expresión:

$$RTN_n = \left[1 - \left(IDPP_c * \alpha + IPP_{re} * (1 - \alpha) \right) \right] * RTN_t + RTN_{nt} \quad (3)$$

Donde:

RTN_n: Recursos Tributarios Nacionales Netos de Transferencias a Provincias

La Provincia de Córdoba recibe transferencias con origen en recursos tributarios nacionales, que se pueden representar de la siguiente manera:

$$TRTNCba = \left[\left(IDSCba_c * IDPP_c * \alpha \right) + \left(IPPCba_{re} * IPP_{re} * (1 - \alpha) \right) \right] * RTN_t \quad (4)$$

Donde:

TRTNCba: Transferencias de Recursos Tributarios Nacionales a Provincia de Córdoba

IDSCba_c: Índice de Distribución Secundaria a Córdoba en Ley 23.548

IPPCba_{re}: Índice Implícito de Participación de Córdoba en distribución de tributos por Asignación Específica o Regímenes Especiales a Provincias.

Dadas las continuas modificaciones a la Ley 23.548 y creación de regímenes especiales de distribución, la consecuencia fue la disminución del parámetro α en la expresión (4).

¹⁷ Figura que fue construida inicialmente por los asesores de la Comisión Federal de Impuestos Aníbal Berteau y Pablo Garat, en marzo de 2002.

De forma que los recursos tributarios brutos con que cuenta la provincia pueden plantearse como:

$$RTCba_b = TRTNCba + RTCba_t + RTCba_{nt} \quad (5)$$

Donde:

RTCba_b: Recursos Tributarios Córdoba Brutos

RTCba_t: Recursos Tributarios Córdoba Transferibles a Municipios y Comunas

RTCba_{nt}: Recursos Tributarios Córdoba No Transferibles a Municipios y Comunas

Como ya se adelantó, los RTCba_t están constituidos por la recaudación del Impuesto a los Ingresos Brutos y el Impuesto Inmobiliario. Entre los no transferibles se encuentran el Impuesto de Sellos, a los Automotores y otros de menor importancia.

A su vez, las transferencias tributarias que la provincia de Córdoba realiza a sus gobiernos locales pueden expresarse como sigue:

$$TRTCbaMyC = IDPMyC * \left[(IDSCba_c * IDPP_c * \alpha * RTN_t) + (\gamma * RTCba_t) \right] \quad (6)$$

Donde:

TRTCbaMyC: Transferencias de Recursos Tributarios de Córdoba a sus Municipios y Comunas

IDPMyC: Índice de Distribución Primaria a Municipios y Comunas en Ley de Coparticipación Provincial

γ: Participación de recursos efectivamente coparticipados a municipios y comunas en los RTCba_t

Dado que en el período bajo análisis los parámetros $IDPM_yC$, $IDSCba_c$ y $IDPP_c$ no sufrieron cambios, las mayores variaciones en los recursos transferidos a municipios y comunas de Córdoba en ese período se deberían haber producido por cambios en RTN_t y en $RTCba_t$, o en los parámetros α y γ . En realidad, el parámetro γ no habría sufrido modificaciones en el período, pues durante el mismo no ha variado la definición de los impuestos provinciales coparticipables. No obstante, se han producido cambios tributarios que implícitamente significan una disminución del parámetro γ . Por caso, la creación en 2004 del Aporte Extraordinario para Infraestructura Vial, que grava el mismo objeto y la misma base imponible que el Impuesto Inmobiliario que recae sobre los inmuebles rurales, que sí es un impuesto coparticipable a los gobiernos locales de Córdoba¹⁸.

A continuación se representan los recursos tributarios netos de la provincia de Córdoba, luego de las transferencias a sus gobiernos locales:

$$RTCba_n = (1 - IDPM_yC) * (IDSCba_c * IDPP_c * \alpha * RTN_t) + (IPPCba_{re} * IPP_{re} * (1 - \alpha) * RTN_t) + (1 - \gamma) * RTCba_t + RTCba_n \quad (7)$$

Existe una pérdida de recursos en concepto de coparticipación de impuestos para los municipios y comunas de la provincia de Córdoba, por el hecho de no haberse respetado el espíritu original de las leyes de coparticipación federal y provincial de impuestos, que puede representarse de la siguiente manera:

$$PTTMyCCba = IDPM_yC * \left[(IPPCba_{re} * IPP_{re} * (1 - \alpha) * RTN_t) + (1 - \gamma) * RTCba_t \right] \quad (8)$$

¹⁸ Dicho Aporte Extraordinario, introducido en 2004 con carácter transitorio y hasta tanto no se verifiquen revalúos a la propiedad inmueble, se destina exclusivamente a la financiación de mejoras en la red vial de las zonas rurales de la Provincia, y es recaudado por la Dirección de Rentas. Los fondos obtenidos constituyen un Fondo para Infraestructura Vial, con administración a cargo del Ministerio de Obras y Servicios Públicos.

Donde:

PTTMyCCba: Pérdida de Transferencias Tributarias de Municipios y Comunas de Córdoba

Tales pérdidas estarían originadas, básicamente, en la caída de α y γ , aunque en el último caso sólo en forma implícita y con efectos cuantitativos de poca importancia, como se mencionó anteriormente. La mayor disminución (en términos relativos) de la coparticipación a municipios y comunas de Córdoba se habría producido por las continuas modificaciones a la Ley 23.548 (caída de α), que separaron de su masa coparticipable a recursos tributarios que pasaron a distribuirse por regímenes especiales, y que por ende dejaron de formar parte de la masa coparticipable de las sucesivas leyes de coparticipación provincial a municipios y comunas.

Así, tales cambios a la Ley 23.548 de Coparticipación Federal de Impuestos perjudicaron generalmente a la provincia de Córdoba y a sus gobiernos locales, aunque lo hizo relativamente más con los segundos, por cuánto el gobierno provincial de todos modos siguió participando en la distribución de algunos impuestos nacionales a través de sus regímenes especiales, recursos que dejaron de coparticiparse a los gobiernos locales.

Las transferencias tributarias de libre disponibilidad (LD) a los gobiernos locales de Córdoba quedarían entonces como sigue:

$$TRTCbaMyC_{LD} = IDPMyC_{LD} * TRTCbaMyC \quad (9)$$

Donde:

TRTCbaMyC_{LD}: Transferencias de Recursos Tributarios de Córdoba a sus Municipios y Comunas de Libre Disponibilidad

IDPMyC_{LD}: Índice de Distribución Primaria a Municipios y Comunas de Córdoba de Libre Disponibilidad.

La merma en materia de recursos transferidos que sufrió la provincia de Córdoba, por no haberse respetado el espíritu original de la Ley 23.548, ascendieron a \$1.635 millones sólo en 2005. Tales pérdidas para la provincia también suponen una disminución en los recursos que recibieron sus municipios y comunas en concepto de coparticipación de libre disponibilidad, que sólo en dicho año representaron \$273 millones.

Pero en 2005 la merma total que sufrieron los municipios y comunas ascendió en realidad a \$371 millones, pues éstos no participan de los recursos tributarios que la Nación transfiere a la provincia a través de regímenes especiales de distribución. Así, la merma que los gobiernos locales sufrieron en su coparticipación, en exceso a lo que se justifica por la merma que debió soportar el mismo gobierno provincial, ascendieron a casi \$100 millones en 2005.

Ante esta situación, cabe concluir que sería deseable que el ordenamiento legal que rige la coparticipación provincial en Córdoba defina como masa coparticipable a la totalidad de los recursos tributarios de la provincia (propios y recibidos como transferencias desde la Nación), pues así se evitaría que los municipios y comunas pierdan recursos adicionales de coparticipación cada vez que a nivel federal se decide excluir algún impuesto nuevo o existente de la distribución regida por la Ley 23.548¹⁹, como ya sucedió en numerosas oportunidades desde 1991. Tal reforma también evitaría mermas relativas a los gobiernos locales cada vez que el gobierno provincial decida crear un nuevo tributo no coparticipado.

Tal efecto negativo sobre los gobiernos locales de Córdoba durante el período estudiado puede apreciarse en el Gráfico 1, que muestra que la relación entre los recursos coparticipados de libre disponibilidad a los municipios y comunas de dicha provincia, y los recursos corrientes provinciales

¹⁹ Pues tales transferencias a la provincia pasan a ser no coparticipables para con sus municipios y comunas.

totales, pasó del 14,1% en 1991 al 12,6% en 2005, habiendo mostrado un nivel mínimo en 1995, cuando llegó al 10,9%

La misma relación, pero en términos de los recursos corrientes propios provinciales, pasó del 26,3% en 1991 al 34,3% en 2005, con un mínimo del 23,9% en 1994.

Gráfico 1: Coparticipación a Municipios y Comunas como proporción de los Recursos Corrientes de la Provincia de Córdoba

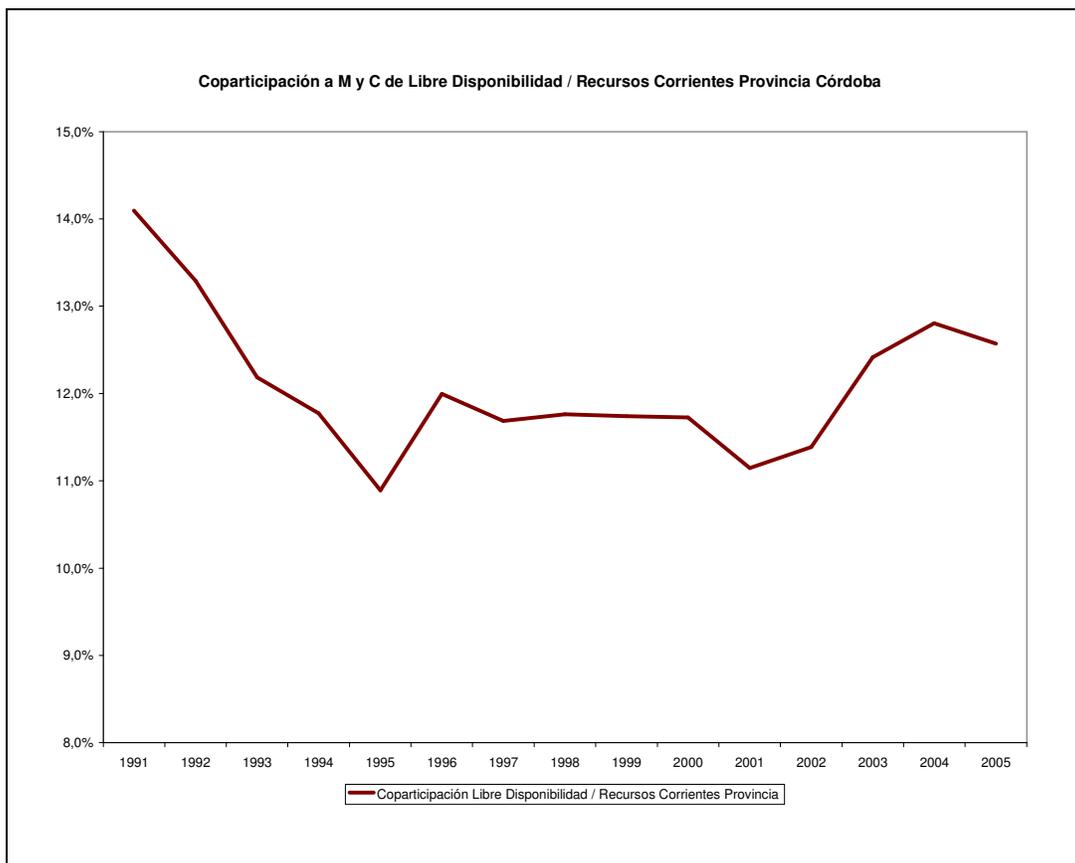


Tabla 2.6

Coparticipación "teórica" y efectiva a la Provincia de Córdoba y a sus Municipios y Comunas en el año 2005

millones de pesos corrientes

CONCEPTO	Montos
1. RECAUDACIÓN TOTAL DE IMPUESTOS NACIONALES	86.815,5
2. COPARTICIPACION "TEORICA" A PROVINCIAS (sin TF ni CABA) (56,66% de 1)	49.189,7
3. COPARTICIPACION TEORICA A PROVINCIA DE CORDOBA (8,895% de 2)	4.375,2
4. COPART. TEORICA POR IMP. NACIONALES A MUN. Y COM. DE CORDOBA (20% de 3)	875,0
5. TRANSFERENCIAS EFECTIVAS A PROVINCIA DE CORDOBA (según Ejecución Presupuesto)	2.925,4
5.1 COPARTICIPACION FEDERAL	2.182,7
5.2 RESTO DE TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO NACIONAL	742,7
6. RECAUDACION INGRESOS BRUTOS PROVINCIA DE CORDOBA	1.048,2
7. RECAUDACION IMPUESTO INMOBILIARIO PROVINCIA DE CORDOBA	263,5
8. COPART. "TEORICA" POR IMP. PCIALES A MUN. Y COM. DE CORDOBA (20% de 6 + 7)	262,3
9. COPARTICIPACION TEORICA TOTAL A MUN. Y COM. DE CORDOBA (4 + 8)	1.137,4
10. PARTICIPACION DE RECURSOS DE LIBRE DISPONIBILIDAD (LD) MUNICIPIOS Y COMUNAS	83,50%
10.1 PARTICIPACION DE MUNICIPIOS EN LA MASA TOTAL	80,50%
10.2 PARTICIPACION DE COMUNAS EN LA MASA TOTAL	3,00%
11. COPARTICIPACION "TEORICA" LIBRE DISPONIBILIDAD A MUN. y COM. (9*10)	949,7
12. COPARTICIPACION "TEORICA" LIBRE DISPONIBILIDAD A MUN. DE CORDOBA (9*10.1)	915,6
13. COPARTICIPACION EFECTIVA LIBRE DISPONIBILIDAD A MUN. Y COM. DE CORDOBA	579,1
14. DIFERENCIA COPARTICIPACIÓN "TEORICA" Y EFECTIVA PCIA. CORDOBA (3 - 5)	1.449,8
15. DIFERENCIA COPART. "TEORICA" Y EFECTIVA LD A MUN. Y COM. CORDOBA (11 - 13)	370,6
16. RECIBIDO EFECTIVO SOBRE "TEORICO" EN PROVINCIA DE CORDOBA (5/3)	67%
17. RECIBIDO EFECTIVO SOBRE "TEORICO" LD MUN. Y COM. CORDOBA (13/11)	61%

Fuente:

(1): AFIP

Datos efectivos de provincia, municipios y comunas: Ejecuciones Presupuestarias de la Provincia de Córdoba

Aclaraciones:

Coparticipación "teórica" supone respetar espíritu original de la Ley 23.548.

(5): Incluye todo tipo de transferencias nacionales.

Tabla 2.7

Participación de la coparticipación a gobiernos locales en los recursos provinciales (1991 - 2005)

millones de pesos corrientes

CONCEPTO	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
1. RECURSOS CORRIENTES TOTALES PROVINCIA DE CORDOBA	1.063,1	1.611,1	1.881,9	2.083,8	2.195,9	2.116,8	2.392,7	2.482,9
2. RECURSOS CORRIENTES PROPIOS PROVINCIA DE CORDOBA	413,3	701,8	871,2	1.026,0	976,3	994,2	956,3	1.098,2
3. RECURSOS TRIBUTARIOS PROPIOS PROVINCIA DE CORDOBA	377,7	659,4	750,7	860,2	848,1	863,6	849,8	911,6
4. COPART. EFECTIVA LIBRE DISPONIBILIDAD (M Y C) / RECURSOS CORRIENTES TOTALES	14,1%	13,3%	12,2%	11,8%	10,9%	12,0%	11,7%	11,8%
5. COPART. EFECTIVA LIBRE DISPONIBILIDAD (M Y C) / RECURSOS CORRIENTES PROPIOS	36,3%	30,5%	26,3%	23,9%	24,5%	25,5%	29,2%	26,6%
6. COPART. EFECTIVA LIBRE DISPONIBILIDAD (M Y C) / RECURSOS TRIBUTARIOS PROPIOS	39,7%	32,5%	30,5%	28,5%	28,2%	29,4%	32,9%	32,0%

Fuente:

Datos efectivos de provincia, municipios y comunas: Ejecuciones Presupuestarias de la Provincia de Córdoba

Tabla 2.7 (continuación)

Participación de la coparticipación a gobiernos locales en los recursos provinciales (1991 - 2005)

millones de pesos corrientes

CONCEPTO	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1. RECURSOS CORRIENTES TOTALES PROVINCIA DE CORDOBA	2.325,1	2.356,2	2.374,1	2.164,6	2.780,8	3.724,2	4.606,6
2. RECURSOS CORRIENTES PROPIOS PROVINCIA DE CORDOBA	991,7	979,3	842,0	909,4	1.159,8	1.392,6	1.681,2
3. RECURSOS TRIBUTARIOS PROPIOS PROVINCIA DE CORDOBA	835,5	854,1	736,1	800,5	1.038,7	1.214,8	1.470,0
4. COPART. EFECTIVA LIBRE DISPONIBILIDAD (M Y C) / RECURSOS CORRIENTES TOTALES	11,7%	11,7%	11,1%	11,4%	12,4%	12,8%	12,6%
5. COPART. EFECTIVA LIBRE DISPONIBILIDAD (M Y C) / RECURSOS CORRIENTES PROPIOS	27,5%	28,2%	31,4%	27,1%	29,8%	34,2%	34,4%
6. COPART. EFECTIVA LIBRE DISPONIBILIDAD (M Y C) / RECURSOS TRIBUTARIOS PROPIOS	32,7%	32,3%	35,9%	30,8%	33,2%	39,3%	39,4%

Fuente:

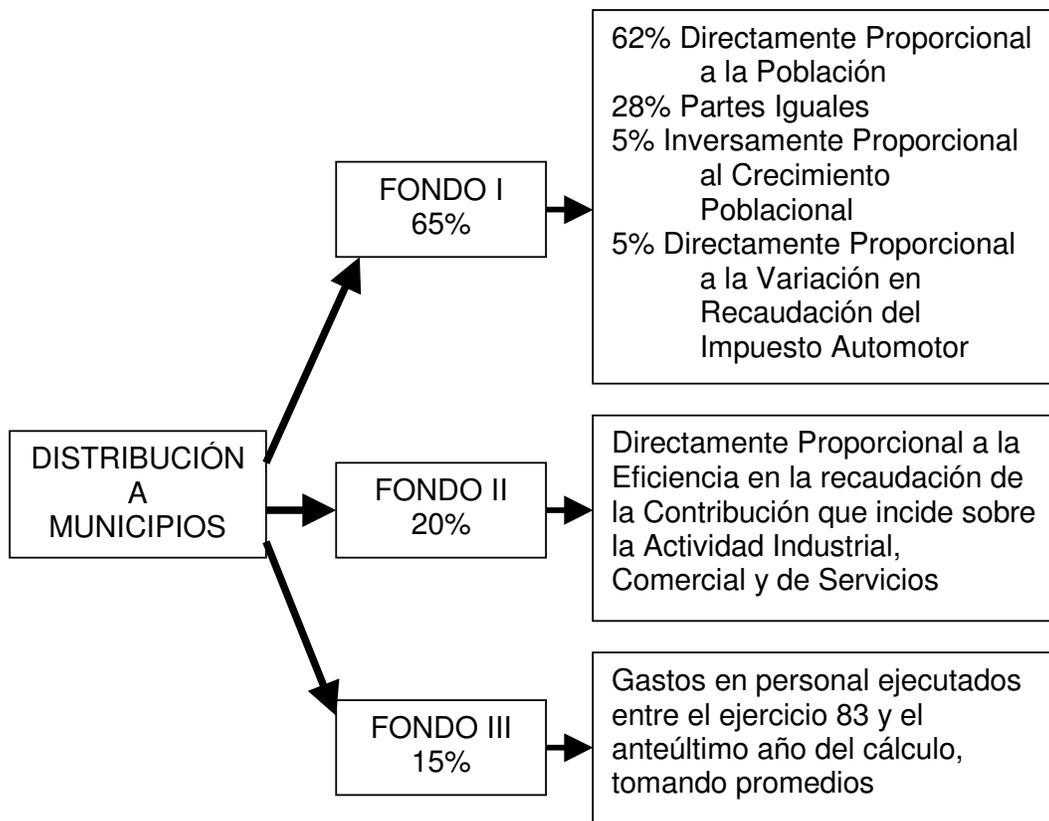
2.2 Evolución de la distribución secundaria

La distribución secundaria representa otro aspecto fundamental en la configuración del sistema de coparticipación municipal, toda vez que resulta la base para determinar los índices de participación de cada gobierno local.

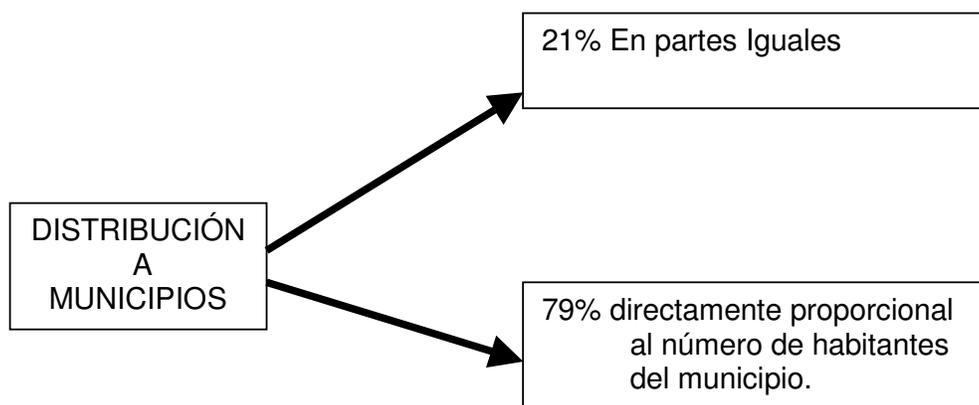
Por su parte, el sistema de coparticipación provincial establece los criterios para prorratear los recursos transferidos de libre disponibilidad entre el conjunto de los municipios y comunas (distribución secundaria propiamente dicha). En ese sentido, a continuación se presentan los criterios establecidos por las leyes 7.535, 7644 y 7850 (contienen el mismo criterio), y luego se presentan los correspondientes a la Ley N° 8.524, que introduce los indicadores actualmente vigentes.

Criterios de distribución secundaria a Municipios

(a) según leyes N° 7535, 7644 y 7.850



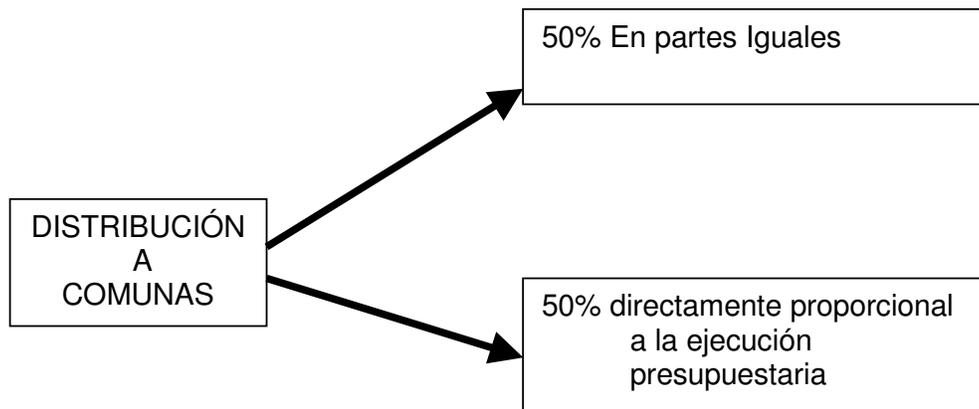
(b) según ley N° 8.524



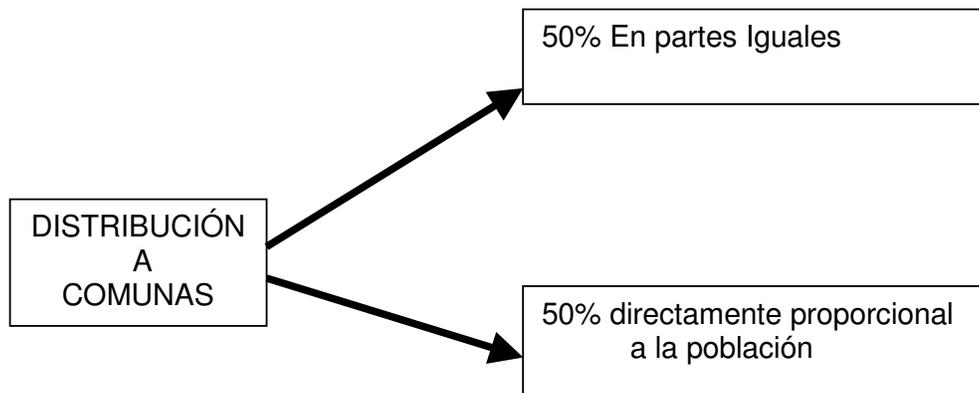
En cuanto a los criterios aplicados para distribuir recursos de libre disponibilidad entre Comunas se puede señalar que el principal cambio operado con la Ley N° 8.524 consistió en reemplazar el indicador Ejecución presupuestaria por el de Población.

Criterios de distribución a Comunas

(a) según leyes N° 7535, 7644 y 7.850



(b) según ley N° 8.524



Como se observa, el esquema de distribución secundaria actual en municipios y comunas es muy simple, dado que vino a reemplazar un sistema que presentaba las siguientes características:

- Definición compleja, con demasiados indicadores, con problemas respecto a la fiabilidad de la información necesaria para construir los índices, especialmente cuando era provista por los gobiernos locales.
- Inclusión de indicadores **Devolutivos** (recaudación de la contribución que incide sobre la actividad industrial, comercial y de servicios), que incentivaban la **Eficiencia** fiscal (aumento en recaudación del impuesto automotor) y **Redistributivos**. Entre los últimos, incluía transferencias según criterios de **Necesidad Fiscal** (población, partes iguales, gasto en personal). El restante criterio (reparto inversamente proporcional al crecimiento poblacional) podría considerarse también redistributivo, en el sentido de intentar compensar con mayores recursos fiscales a los gobiernos locales que pierden población (a los efectos que reviertan el fenómeno), pero resulta difícil clasificarlo como un indicador de necesidad o capacidad fiscal.
- El criterio de necesidad fiscal que repartía fondos según **Gasto en Personal**²⁰, podría en realidad resultar contrario al objetivo de eficiencia, pues podría haber incentivado la contratación excesiva de empleo público.
- Aquellos indicadores que se construían a partir de variables definidas en términos porcentuales (crecimiento poblacional, variación en la recaudación del impuesto a los automotores), al no ser ponderadas por la población de cada gobierno local, produjeron severas distorsiones en la distribución de recursos en términos per cápita entre municipios²¹.

La poca confiabilidad de los datos aportados por los municipios para el cálculo de los prorratores, sumado a los citados inconvenientes que presentaban algunos de los indicadores mencionados, llevaron a que en la práctica el sistema distribuyera recursos per capita entre las poblaciones en

²⁰ En realidad, se lo incluyó originalmente para compensar a los gobiernos locales por sus contribuciones previsionales sobre la nómina salarial.

²¹ Terminaban premiando más el hecho de contar con escasa población que el objetivo original para el cual fueron incluidos.

forma muy desequilibrada, sin que criterios razonables lo justifiquen (ver Barone, S. y M. Capello, 2000).

El nuevo sistema de la Ley 8.524 logró superar los problemas vinculados a la poca confiabilidad de los datos aportados por los municipios, pues no depende de información suministrada por éstos. Los prorrateadores dependen del número de municipios y comunas (dato legal) y de la población (dato censal). Así, el índice de coparticipación de cada municipio surge de la siguiente fórmula:

$$Indice = 0.21 * \frac{1}{N} + 0.79 * P$$

Donde N = Cantidad de Municipios

P = Población corregida del Municipio

El criterio que distribuye según partes iguales busca una asignación de fondos uniforme en valores absolutos o monetarios en cada municipio, con lo cual los municipios más grandes reciben una suma per capita menor. Es decir, tiene un efecto redistributivo favorable hacia los gobiernos locales más pequeños, y se trata de un criterio que se justifica en la necesidad de garantizar un mínimo de transferencias a cada municipio, dadas las deseconomías de escala que sufren los municipios con poca población²².

Por su parte, al utilizar la población en forma directa se busca cumplir con el criterio de proporcionalidad, es decir, se asume que a mayor población mayor es el gasto para la provisión de bienes públicos. Intenta garantizar un

²² Asociada principalmente a ciertos costos fijos. Por ejemplo, tanto un municipio de 2.000 habitantes como otro de 1.000.000 deben financiar el sueldo de un intendente, el cual le resulta mucho más costoso, en términos per capita, al municipio más pequeño.

monto mínimo por habitante de transferencias fiscales, y tiene en cuenta la necesidad fiscal del gobierno local²³.

El cambio de sistema generó una transferencia de recursos entre municipios equivalente al 6% de la masa coparticipada a los mismos²⁴, donde 147 municipios de un total de 249 resignaron fondos, siendo los que contaban con menos de 2.000 habitantes los que absorbieron el 44,8% de las pérdidas. De esa manera se logró disminuir la dispersión existente con el esquema anterior. Por ejemplo, el coeficiente de variación de los recursos de participación fiscal por habitante bajó del 65 por ciento en 1992 al 57 por ciento en 1996. Además, entre las localidades menores a 2000 habitantes la máxima participación fiscal per capita en 1992 fue de \$1.573 y la mínima \$179, mientras que en 1996 dichos guarismos fueron de \$1.087 y \$224, respectivamente.

En síntesis, el sistema de coparticipación que introdujo en 1996 la Ley N° 8.524 ha tenido como principal beneficio la simplicidad y la corrección de las exageradas diferencias en las transferencias por habitante que recibían jurisdicciones similares, difíciles de justificar por razones devolutivas, de eficiencia o redistribución de ingresos. Por el contrario, su mayor deficiencia ha sido (es) no contar con criterios adicionales de nivelación²⁵, ya sea de capacidad o necesidad fiscal, y tampoco con prorratores que premien la eficiencia en el uso de los recursos.

Para realzar tal presunción, en la Tabla 2.8 pueden observarse los prorratores utilizados en la distribución secundaria de las distintas provincias argentinas (elaboración a partir de A. Porto, 2003). Se confirma que Córdoba es una de las jurisdicciones que menor cantidad de criterios contempla, en que ambos tienen el objetivo de compensar necesidad fiscal en municipios, sin considerar otros tipos de objetivos que suelen presentar los

²³ Al indicador Población también se lo suele mencionar como proxy del criterio devolutivo.

²⁴ Lucas Navarro (1996)

²⁵ Que no sean el reparto en Partes Iguales, que beneficia a los municipios más pequeños, sean ricos o pobres.

regímenes de transferencias fiscales, tales como los devolutivos, la compensación de capacidad fiscal y los que premian la eficiencia.

(b) ordenados por criterios generales

	REDISTRIBUTIVOS						EFICIENCIA			DEVOLUTIVOS		Otros	
	Necesidad Fiscal					Cap. Fiscal	Cantidad agentes óptima	Inversa costo salarial	Recursos Municipales	Recursos Municipales	Desarrollo Regional		
	Población Directa	Partes Iguales	Población Inversa	Erogac. Munich.	NBI	Inversa Desarrollo							
Catamarca	17,16	17,16							17,68	17,68		48	Fondo I
	40								60	60		100	Fondo II
													Fondo III
Córdoba	79	21											
Corrientes	98		2										
Chaco		15					60		25	25			
Chubut	80	20											
Entre Rios	20	33			17				30	30			
Formosa	40	30							30	30			
Jujuy												100	
La Pampa	20	5							40	40		35	
Mendoza	65	25				10					10		Regimen General
	13	5				2			80	80	2		Imp. Automotores
Neuquen	60	5						15	10	10		10	
Río Negro	40	20							40	40			
Salta	24		20	28									28
San Luis	85	5	10										
Santa Cruz	83,15	11											5,85
Santa Fe	40	30							30	30			
Santiago del Estero	48	48	4										
Tucumán												100	
Tierra del Fuego		100											Copa. Fed
									100	100			Imp. Prov.

3. Escenarios de reforma a la distribución secundaria del sistema de coparticipación a municipios de Córdoba.

En la presente sección se presentan distintos escenarios de posibles modificaciones a la distribución secundaria del régimen de coparticipación provincial. En primer lugar, se evaluarán las consecuencias de conservar el ordenamiento legal actual, pero incorporando el dato de población del Censo Nacional del año 2001, en reemplazo de los datos actualmente utilizados, que corresponden al Censo Provincial de 1996.

En segundo término, se presentarán los resultados de posibles reformas legales a la distribución secundaria, incorporando indicadores adicionales, con el objeto de paliar algunas de las deficiencias que, como se comentó, presenta la actual distribución secundaria entre gobiernos locales.

3.1 Metodología y supuestos utilizados

3.1.1 Criterios para la determinación de la Población de Municipios y Comunas

Para la obtención de la población de los Municipios y Comunas de la Provincia de Córdoba se partió de la información disponible en el sitio web de la Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior de la Nación (MININTER)²⁶, que contiene la población correspondiente a los 427 gobiernos locales (249 Municipios y 178 Comunas) existentes en la provincia a partir de los datos correspondientes al Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2001. Debe señalarse que los datos de población correspondientes a la base suministrada por el Ministerio del Interior de la Nación difieren de los que se encuentran en el INDEC (Instituto de Estadística y Censos) y de su filial local, la Gerencia de Estadística y Censos de la Provincia de Córdoba²⁷ dada la divergencia en cuanto a la unidad de relevamiento geográfico: los datos

²⁶ www.mininterior.gov.ar/municipales/.

²⁷ web2.cba.gov.ar/actual_web/estadisticas/censo2001/index.

poblacionales consignados por el INDEC se basan en localidades y no en función de la jurisdicción política de los gobiernos locales de la provincia de Córdoba. De tal forma, la fuente de población del INDEC incorpora 550 localidades relevadas, incluyendo la Población Rural Dispersa para cada departamento.

En el cálculo de la Población de los 427 gobiernos locales de la Provincia, la fuente de población provista por MININTER toma los datos poblacionales de las localidades sobre las cuales el gobierno local ejerce su jurisdicción o bien la localidad cabecera del gobierno local considerada en la base original del Censo 2001 registrado por el INDEC. Por ejemplo, para el caso de la determinación de la población del Municipio de Córdoba en el Departamento Capital (1,272,334 habitantes) dicha fuente agrupa los datos poblacionales de dos localidades relevadas y mostradas como localidades separadas en el Censo 2001 consignado por el INDEC: Córdoba (1,267,521 habitantes) y Jardín Arenales (4,813 habitantes). Otros ejemplos: en el caso del Departamento Calamuchita, la población de la Comuna San Ignacio (291 habitantes) registrada en el MININTER agrupa las poblaciones de las localidades San Ignacio Loteo San Javier (155 habitantes) y San Ignacio Loteo Veléz Crespo (136 habitantes), que son consideradas como localidades separadas en la base proveniente del INDEC.

Así, dado que la fuente de Población provista por la Secretaría de Asuntos Municipales del MININTER ya considera a las poblaciones de las localidades que están dentro del de la jurisdicción de determinados Municipios y Comunas, dando una información mucho más precisa de la población correspondiente a los mismos a partir del Censo 2001, se procedió a tomar como referencia dicha fuente para determinar la población de los 427 municipios y comunas de Córdoba.

Luego se procedió a imputar a cada municipio y comuna la población rural departamental - calculada como la diferencia entre la población total del departamento menos la población urbana identificada en municipios y comunas - de modo que se obtuvo un nuevo valor para la población de cada municipio y comuna de la Provincia, ajustado por población rural, tal como lo señala la siguiente fórmula:

$$X_i^* = X_i + XR \times \frac{X_i}{\sum_{i=1}^n X_i} \quad (1)$$

Siendo X_i^* la población de cada gobierno local luego de ajustar por la población rural del departamento que corresponde al mismo, X_i es la población urbana de cada Municipio o Comuna efectivamente observada, XR es la población rural de cada departamento y $\sum X_i$ es el total de la población urbana de cada Departamento identificada en sus Municipios y Comunas. De esta forma, se imputa a cada gobierno local una porción de la población rural del departamento, de acuerdo a su participación dentro de la población urbana del mismo.

3.1.2 Medición del desarrollo económico y de necesidades insatisfechas en los Municipios y Comunas de la Provincia

A fin de cuantificar la distribución de fondos a gobiernos locales bajo criterios alternativos a los vigentes en la actualidad se procedió a calcular una serie de indicadores que intentan medir el grado de desarrollo económico local (Índice de Desarrollo Municipal), la necesidad de servicios urbanos (Índice de Carencia de Servicios Urbanos) y las necesidades insatisfechas de la población (Índice de Población con NBI) de los municipios y comunas de Córdoba, a partir de la información disponible en el Censo Nacional de 2001, tomando como base los datos disponibles para las localidades cabecera de cada jurisdicción.

3.1.2.1 Índice de Desarrollo Municipal (IDM)

El Índice de Desarrollo Municipal constituye un indicador del nivel de desarrollo económico que detenta determinada localidad, estimado a partir de una serie de variables que reflejen la acumulación de riqueza material y la capacidad para generar ingresos de su población.

Siguiendo la metodología propuesta por Núñez Miñana (1974) se tomaron una serie de variables que permitan: 1) medir la riqueza tangible de los habitantes de cada Municipio y Comuna y 2) la disponibilidad de capital productivo disponible por la población local. La medición de la riqueza tangible de los habitantes de una determinada localidad se realiza a través de la medición de una serie de indicadores que miden la calidad de la vivienda que disponen, la posesión de bienes de consumo durable²⁸ o la disposición en el hogar de servicios con elevada elasticidad – ingreso.

La medición del capital productivo disponible por los habitantes de una determinada localidad se realiza a través de la medición de variables que reflejen la acumulación de capital humano (conjunto de conocimientos y habilidades que disponen los individuos para la realización de tareas productivas), variable directamente relacionada con los ingresos que perciben los individuos (se asocian mayores niveles de conocimiento con mayores ingresos percibidos).

El Índice de Desarrollo Municipal se calcula como un promedio ponderado de 3 índices que midan las mencionadas dimensiones del desarrollo que detenta cada localidad. Las variables consideradas para el cálculo de los índices de calidad de la vivienda, educación de los recursos humanos y

²⁸ En el trabajo de Núñez Miñana se mide la posesión de bienes durables considerando la tenencia de vehículos por localidad. Dada la falta de disponibilidad de datos para el stock de vehículos en cada municipio y comuna de la provincia de Córdoba, se dispuso medir la posesión de bienes durables a través de las variables consignadas en la Tabla 8

disponibilidad de bienes de consumo durable y servicios suntuarios se consignan en la Tabla 3.1.

Tabla 3.1
Variables consideradas para el Cálculo del IDM

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda, INDEC 2001

DIMENSIÓN - ÍNDICES	VARIABLES
CALIDAD DE LA VIVIENDA	Porcentaje de Hogares que habitan viviendas construidas de materiales resistentes y sólidos en pisos, paredes y techos + elementos de aislación y terminación (CALMAT I)
EDUCACIÓN RECURSOS HUMANOS	1) Tasa de Alfabetización Población mayor a 10 años 2) Años de Escolaridad Promedio por localidad
DISPONIBILIDAD DE BIENES DE CONSUMO DURABLES Y SERVICIOS Suntuarios	1) Hogares que disponen de Lavarropas 2) Hogares que disponen de Horno Microondas 3) Hogares que disponen de Computadora Personal 4) Hogares que disponen de Teléfono Fijo 5) Hogares que disponen de conexión a Internet

Metodología para el cálculo del IDM

Con las variables definidas para la conformación de los indicadores de calidad de la vivienda, educación de los recursos humanos y disponibilidad de bienes durables, se procedió a calcular el IDM mediante tres pasos:

- 1) Definir una medida del grado de desempeño o ventaja de determinada localidad respecto a cada una de las variables consideradas. Se determinó dentro del universo de los 427 gobiernos locales de la provincia un valor máximo y un valor mínimo de cada una de las variables, siendo el máximo el más deseable y el mínimo como el valor que indica la mayor privación o carencia respecto a la variable considerada. La medida de desempeño que clasifica a un municipio o

comuna en el rango de 0 a 100, se calcula a partir de la siguiente fórmula general:

$$\text{Índice localid} = \left[\frac{\text{VALOR OBSERVADO} - \text{VALOR MÍNIMO}}{\text{VALOR MÁXIMO} - \text{VALOR MÍNIMO}} \right] \times 100 \quad (2)$$

2) Expresados los valores de las variables entre 0 y 100, los tres subíndices o dimensiones que componen el IDM se obtienen como el promedio simple de sus respectivos componentes (Ver Tabla 3.1). Por ejemplo, el índice de Disponibilidad de Bs. y Servicios se obtiene como un promedio simple de los 5 subíndices a través de los cuales se intenta medir esta dimensión (índices de hogares con disponibilidad de Lavarropa, Computadora Personal, Conexión a Internet, Teléfono fijo y Horno Microondas). Siguiendo este criterio, el Índice de Disponibilidad de Bienes Durables y Servicios de Alta Elasticidad-Ingreso o Suntuarios (*IDBDSS*) para la localidad i se calculó de la siguiente forma:

$$ICV_i = 0.2 \times IdLav_i + 0.2 \times IdComP_i + 0.2 \times IdCInter_i + 0.2 \times IdTelf_i + 0.2 \times IdHorMic_i \quad (3)$$

3) Finalmente, una vez calculados los 3 subíndices que componen el IDM (Calidad de la Vivienda, Educación de Recursos Humanos y Disponibilidad de Bienes Durables) se calcula el IDM como un promedio simple entre los mismos. De tal forma que el IDM para la localidad i se computa de la siguiente manera:

$$IDM_i = 0.33 \times ICV_i + 0.33 \times IERH_i + 0.33 \times IDBDSS_i \quad (4)$$

Siendo el ICV el índice de calidad de la vivienda, IERH el índice de educación de los recursos humanos y IDBDSS el índice de disponibilidad de bienes durables y servicios suntuarios.

Estimación del Índice de Desarrollo Municipal (IDM) para los Municipios de Córdoba: análisis de resultados obtenidos

Con base en la metodología antes descripta se procedió a la estimación del IDM para los 249 gobiernos municipales de la Provincia de Córdoba. De ella surge que el municipio de Villa Carlos Paz (Punilla) obtuvo el valor más alto de este indicador (77,78) mientras que el municipio de Lucio V. Mansilla (Tulumba) alcanzó el valor más bajo (11,34). En base a estos resultados, se procedió a clasificar a los 249 Municipios de la Provincia de acuerdo al IDM obtenido en 4 categorías: Desarrollo Bajo (B), Medio Bajo (MB), Medio Alto (MA) y Alto (A) .

Tabla 3.2: Clasificación de los Municipios a partir del IDM

Intervalo IDM	Condición	Nº de Municipios en cada Categoría	Nº de Municipios %
11,34 – 28,34	Bajo (B)	10	4,02
28,34 – 45,34	Medio Bajo (MB)	52	20,88
45,34 – 62,34	Medio Alto (MA)	152	61,04
62,34 – 79,34	Alto (A)	35	14,06
TOTAL MUNICIPIOS		249	100

Debe destacarse que al efectuarse una comparación entre el IDM estimado y el tamaño poblacional de los municipios de la Provincia se destaca que la mayor parte de los Municipios con menor IDM son en su mayoría de baja población (9 de los 10 municipios con IDM “Bajo” tienen menos de 5,000 habitantes). En tanto, los grandes centros urbanos de la Provincia (Córdoba Capital, Río IV, Villa María y San Francisco) pertenecen al grupo de municipios de aquí denominado de Desarrollo “Alto”.

Tabla 3.3: Clasificación de los Municipios de Córdoba según su Tamaño Poblacional y su IDM

Rango Poblacional	Bajo (B)	Medio Bajo (MB)	Medio Alto (MA)	Alto (A)	Total Municipios por R. Poblacional
Menos de 5,000 hab.	9	39	94	17	159
5,000 hasta 10,000 hab.	1	7	35	8	51
10, 000 a 30,000 hab.	0	0	21	8	29
Más de 30,000 hab.	0	0	3	7	10
Total Municipios	10	46	153	40	249

Asimismo, se obtuvo un IDM promedio para cada uno de los 26 Departamentos de la Provincia. El Departamento Capital (un municipio) obtuvo el IDM promedio más alto (70.98), en tanto que Tulumba (6 municipios) obtuvo el IDM promedio más bajo (24.95). Al igual que en el caso anterior, se procedió a clasificar a los Departamentos en base a los resultados obtenidos en 4 categorías: Bajo (B), Medio Bajo (MB), Medio Alto (MA) y Alto (A).

Finalmente, agrupando a los municipios por departamento y por nivel de desarrollo se observa que Capital, Punilla, General San Martín y Santa María son los departamentos con la mayor cantidad de municipios de categoría “Alto”, en tanto que Tulumba, San Alberto y Río Seco concentran a los municipios de menor desarrollo (Categoría “Bajo”).

Tabla 3.4: Clasificación Departamentos de Córdoba en base a IDM

Nº	DEPARTAMENTO	POBLACIÓN	IDM PROMEDIO DEPARTAMENTAL	Clasificación
1	Calamuchita	42.677,92	53,46	Medio Alto
2	Colón	167.010,37	51,18	Medio Alto
3	Córdoba	1.284.582,00	70,98	Alto
4	Cruz del Eje	45.733,42	40,32	Medio Bajo
5	General Roca	32.352,65	54,75	Medio Alto
6	General San Martín	116.107,00	53,58	Medio Alto
7	Ischilín	28.216,51	39,89	Medio Bajo
8	Juárez Celman	55.084,33	50,34	Medio Alto
9	Marcos Juárez	98.909,61	57,07	Medio Alto
10	Minas	2.534,37	48,46	Medio Alto
11	Pocho	3.348,16	49,04	Medio Alto
12	Presidente Roque Sáenz Peña	34.312,58	49,11	MedioAlto
13	Punilla	145.184,48	62,75	Alto
14	Río Cuarto	227.601,22	49,03	Medio Alto
15	Río Primero	38.094,80	47,86	MedioAlto
16	Río Seco	9.136,80	31,00	Medio Bajo
17	Río Segundo	94.990,27	54,14	Medio Alto
18	San Alberto	26.645,42	45,68	Medio Alto
19	San Javier	41.979,42	44,41	Medio Bajo
20	San Justo	189.384,80	52,17	Medio Alto
21	Santa María	72.390,82	44,20	Medio Bajo
22	Sobremonte	3.621,65	28,85	Medio Bajo
23	Tercero Arriba	106.615,13	49,59	Medio Alto
24	Totoral	14.681,08	36,75	Medio Bajo
25	Tulumba	11.653,14	24,95	Bajo
26	Unión	100.321,98	49,07	MedioAlto
	TOTAL MUNICIPIOS	2.993.170		

Tabla 3.5: Porcentaje de Municipios según IDM por cada Departamento

Nº	Departamento \ categoría	Bajo (B) %	Medio Bajo (MB) %	Medio Alto (MA) %	Alto (A) %	Total
1	Calamuchita		15,35	54,35	30,30	100
2	Colón	5,57	5,74	60,22	28,47	100
3	Capital				100	100
4	Cruz del Eje	5,92	18,88	75,19		100
5	General Roca			69,31	30,69	100
6	General San Martín		3,73	25,70	70,57	100
7	Ischilín		18,36	81,64		100
8	Juárez Celman		4,56	95,44		100
9	Marcos Juárez		0,29	52,29	47,41	100
10	Minas			100		100
11	Pocho			100		100
12	Presidente Roque Sáenz Peña		1,60	98,40		100
13	Punilla			16,80	83,20	100
14	Río Cuarto		6,59	25,31	68,11	100
15	Río Primero		13,41	86,59		100
16	Río Seco	34,84	65,16			100
17	Río Segundo		1,70	89,22	9,09	100
18	San Alberto	16,68	20,65	62,67		100
19	San Javier		11,40	88,60		100
20	San Justo		3,45	60,78	35,76	100
21	Santa María		6,99	24,26	68,75	100
22	Sobremonte		100			100
23	Tercero Arriba		8,7	80,60	10,63	100
24	Totoral	16,91	13,73	69,36		100
25	Tulumba	33,29	66,71			100
26	Unión	0,51	6,59	46,45	46,45	100

3.1.2.2 Índice de Carencia de Servicios e Infraestructura Urbana (ICSU)

Para medir la carencia de Servicios Públicos y de Infraestructura Urbana en los municipios y comunas de la provincia, a fin de determinar un reparto de recursos a gobiernos locales alternativo al actualmente vigente, se calculó un índice de carencia de servicios e infraestructura urbana, a partir de la información disponible en cuanto a cobertura de servicios urbanos y la disponibilidad de infraestructura urbana del Censo 2001. Un índice de

coparticipación calculado a partir del ICSU asignaría mayores recursos a las jurisdicciones con mayores carencias en servicios e infraestructura urbana. Las variables a partir de las cuales se estimó el ICSU se consignan en la Tabla 12

Tabla 3.6
VARIABLES consideradas para el Cálculo del ICSU

VARIABLES CÁLCULO ICSU
1) Hogares con disponibilidad de red de cloacas
2) Hogares con disponibilidad de alumbrado público
3) Hogares con disponibilidad de pavimento en las calles
4) Hogares con disponibilidad de recolección de residuos

Metodología para el cálculo del ICSU

Con las variables consignadas en la tabla 19, se procedió a calcular el porcentaje de hogares en cada municipio y comuna que disponían de cada uno de estos servicios y luego se construyó un indicador del grado de desempeño o ventaja respecto de la variable para cada gobierno local, de la misma forma que se consigna en el paso 1) del cálculo del IDM.

Habiendo calculado los cuatro índices que representan las cuatro variables consideradas, se procedió a computar un índice de cobertura de servicios e infraestructura urbana (IDSU), como un promedio simple de estos cuatro indicadores. Como lo que se busca medir es el grado de necesidad de la localidad por servicios e infraestructura urbana, el ICSU se calcula como el complemento del índice de cobertura de servicios urbanos construido. Siguiendo este criterio, el índice de carencia de servicios e infraestructura urbana para la localidad i se calcula de la siguiente forma:

$$ICSU_i = 100 - IDSU_i \quad (5)$$

Siendo $ICSU_i$ el índice de cobertura de servicios e infraestructura para el municipio o la comuna i y el $IDSU_i$ el índice de disponibilidad de servicios urbanos para la localidad i .

3.1.2.3 Índice de Población con Necesidades Básicas Insatisfechas (INBI)

Para obtener un índice que permita la transferencia de recursos siguiendo un criterio redistributivo, asignando mayores fondos a aquellas jurisdicciones cuya población sufra las mayores privaciones o carencias materiales, se calculó un índice a partir de la población con Necesidades Básicas Insatisfechas para cada municipio o comuna de la Provincia, con la información disponible del Censo 2001. Tal como lo define el INDEC, la población con Necesidades Básicas Insatisfechas es aquella porción de la población de cada localidad registrada que padece al menos uno de los siguientes indicadores de privación:

- Hacinamiento: población que vive en viviendas que tuvieran mas de tres personas por cuarto.
- Vivienda: población que vive en viviendas de tipo inconveniente: pieza de inquilinato, vivienda precaria, etc.
- Condiciones sanitarias: personas que viven en viviendas que no tiene ningún tipo de retrete.
- Asistencia escolar: hogares que tuvieran menores en edad escolar (de 6 a 12 años) que no asistiera a la escuela.
- Capacidad de subsistencia: hogares que tuvieran cuatro o más personas por miembro ocupado y además, cuyo jefe de hogar no haya completado el tercer año de primaria.

Metodología para el cálculo del INBI

A partir de los datos provistos de población con NBI en cada localidad en el Censo Nacional del 2001, se calculó el porcentaje de la población con NBI respecto de la población de cada municipio o comuna. De la misma forma que para el caso de los índices de desarrollo municipal y cobertura de servicios, el índice de población con NBI se expresa en una serie con valores entre 0 y 100, tomando el criterio seguido anteriormente, identificando la localidad con el mayor % de población con NBI como el valor de máxima privación y la localidad con el % de menor población con NBI como el valor mínimo. A diferencia del IDM, en este caso aquellas localidades con un índice más elevado serán aquellas con un peor desempeño respecto al indicador (100 para el caso de la localidad con el mayor % de población con NBI) y aquellas que dispongan de una mejor situación respecto de la variable definida, tendrán un menor valor asignado al índice (0 para aquella localidad con el menor % de población con NBI).

3.2 Resultados por escenario de reforma

A continuación se presentan los resultados de 13 escenarios de reforma a la distribución secundaria de la coparticipación provincial, en lo que podrían constituir posibles intentos por acercarla a una situación que contemple mayores dimensiones del problema que un sistema adecuado de transferencias intergubernamentales trata de corregir, según se explicó anteriormente.

En este sentido, al no existir datos publicados en años recientes sobre finanzas públicas en los municipios de Córdoba, no se puede efectuar una propuesta de reforma cuyos resultados nivelen de la mejor forma posible los recursos por habitante con que cuenta cada gobierno local, sean propios o coparticipados. Por lo tanto, se simulan diversos escenarios de

reforma, aunque sólo se pueden evaluar sus resultados en términos de los cambios porcentuales en los recursos coparticipados que supondría para los distintos grupos de municipios definidos.

Por idéntica razón, en las simulaciones tampoco se incluyen criterios que incentiven una mayor eficiencia y sustentabilidad fiscal, aunque se considere que dichos criterios deberían formar parte de un futuro régimen de distribución secundaria.

En las tablas 3.8, 3.9 y 3.10 se resumen los resultados de las simulaciones realizadas, clasificando a los gobiernos locales según su tamaño, nivel de desarrollo y departamento al que pertenecen.

Tabla 3.7
Prorrateados utilizados en los diversos ejercicios de simulación

Escenarios	Partes Iguales	Población 2001	Vivienda	NBI	Carencia de Servicios	Inversa al desarrollo	Directa al Desarrollo
A	21%	79%					
B	15%	50%					35%
B.1	20%	50%					30%
C	15%	50%		35%			
C.1	20%	50%		30%			
D	15%	50%			35%		
D.1	20%	50%			30%		
E	15%	50%	35%				
E.1	20%	50%	30%				
F	15%	50%				35%	
F.1	20%	50%				30%	
G (Entre Ríos)	33%	20%		17%			30%
H (Santa Fe)	30%	40%					30%

Escenario A:

Se mantiene el ordenamiento legal actual, pero incorporando el dato de población del Censo Nacional 2001, en lugar del actualmente utilizado, que corresponde al Censo Provincial de 1996. Es decir que los prorrateadores usados son:

Población: 79%

Partes Iguales: 21%

Principales resultados: Pierden participación los municipios más chicos y los más grandes, así como los de menor y mayor nivel de desarrollo. Los departamentos que ganarían 10% o más de participación serían Pocho, Río Seco, Sobremonte, Minas y Colón.

Escenario B:

A los dos criterios de Necesidad Fiscal actualmente utilizados, se le suma un indicador de tipo Devolutivo, de manera que el sistema se vuelve menos redistributivo y más del tipo “armonización fiscal”, esto es, un sistema para armonizar tributariamente la provincia, que guarda ciertos criterios de equidad y solidaridad. Para el primer objetivo coadyuvarían los indicadores Población y un indicador de Desarrollo Económico del gobierno local, con el convencimiento de que a mayor índice de desarrollo mayor aporte realiza esa jurisdicción a la recaudación nacional y provincial, y así el sistema se vuelve más devolutivo. Para el objetivo de Solidaridad se mantiene el indicador Partes Iguales, que como se advirtió significa una redistribución de gobiernos locales grandes a chicos, pero no necesariamente de los ricos a los pobres.

Los prorratores quedan finalmente de la siguiente manera:

Población: 50%

Partes Iguales: 15%

Desarrollo: 35%

Principales resultados: Pierden participación los Municipios de hasta 10 mil habitantes, y sólo ganan participación los municipios de Desarrollo Alto.

Escenario B.1:

Idem que anterior pero con menor ponderación otorgada al indicador de desarrollo, y más a Partes Iguales.

Población: 50%

Partes Iguales: 20%

Desarrollo: 30%

Escenario C:

Al sistema actual se le suma un nuevo indicador de necesidad fiscal, pero en este caso para compensar a los municipios más pobres. Para ello se incorpora la variable Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en los gobiernos locales. Se utiliza:

Población: 50%

Partes Iguales: 15%

NBI: 35%

Principales resultados: Pierden participación el grupo de municipios más chicos y el grupo de los más grandes. Por otra parte, sólo pierden los de Desarrollo Alto.

Escenario C.1:

Idem que anterior pero con menor ponderación otorgada al indicador de NBI, y más a Partes Iguales.

Población: 50%

Partes Iguales: 20%

NBI: 30%

Escenario D:

Similar al anterior, pero la variable de Necesidad Fiscal que se agrega es la carencia de servicios en el gobierno local, de manera que la coparticipación compense a aquellos que cuenten con mayores carencias en sus servicios básicos. Se usa:

Población: 50%

Partes Iguales: 15%

Carencia de Servicios: 35%

Principales resultados: Sólo pierde participación el grupo de municipios chicos, mientras que por nivel de desarrollo pierden los de menor y mayor desarrollo.

Escenario D.1:

Idem que anterior pero con menor ponderación otorgada al indicador de Carencia de Servicios, y más a Partes Iguales.

Población: 50%

Partes Iguales: 20%

Carencia de Servicios: 30%

Escenario E:

También consiste en incorporar una variable adicional de Necesidad Fiscal, que es el número de Viviendas, toda vez que ella resulta complementaria de la Población. Beneficia a zonas turísticas, por cuanto tiene en cuenta viviendas a las cuales hay que prestarles servicios urbanos²⁹ aún cuando puedan estar deshabitadas en los días censales, y por ende no son tenidas en consideración en el indicador Población que suele usarse asiduamente en las leyes de coparticipación a gobiernos locales. Los indicadores utilizados en la simulación fueron:

Población: 50%

Partes Iguales: 15%

Viviendas: 35%

Principales resultados: Pierden participación los grupos de municipios de menos de 10 mil habitantes, y sólo gana el grupo de Desarrollo Alto.

Escenario E.1:

Idem que anterior pero con menor ponderación otorgada al indicador de Viviendas, y más a Partes Iguales.

Población: 50%

Partes Iguales: 20%

Viviendas: 30%

Escenario F:

²⁹ Los costos de provisión de servicios como la recolección de residuos, barrido de calles y alumbrado público dependen del número de vivienda al igual que la densidad poblacional.

Consiste también en incorporar una variable adicional de Necesidad Fiscal, que es un indicador inverso de Desarrollo Municipal. Los indicadores utilizados en la simulación fueron:

Población: 50%

Partes Iguales: 15%

Inversa del Desarrollo: 35%

Principales resultados: Pierden los grupos de municipios más chicos y los más grandes, mientras que sólo pierden los de Desarrollo Alto.

Escenario F.1:

Idem que anterior pero con menor ponderación otorgada al indicador de Inversa de Desarrollo, y más a Partes Iguales.

Población: 50%

Partes Iguales: 20%

Inversa del Desarrollo: 30%

Escenario G:

En los últimos dos escenarios se simula como sería la distribución secundaria en Córdoba utilizando similares criterios que las restantes provincias que conforman la Región Centro. En este caso se realiza la comparación con Entre Ríos, que agrega las variables NBI y Recursos Municipales a los dos criterios existentes en el sistema de Córdoba. Dado que no se cuenta con el dato de recursos municipales para los gobiernos

locales de Córdoba, se usa una *proxi* de la misma variable, cual es el Índice de Desarrollo Económico.

Población: 20%

Partes Iguales: 33%

NBI: 17%

Índice de Desarrollo: 30%

Principales resultados: Sólo pierde el grupo de municipios más grandes y el grupo de mayor desarrollo.

Escenario H:

Como se señaló antes, en este escenario se evalúa el impacto de aplicar a Córdoba unos criterios similares a los de la provincia de Santa Fe.

Población: 40%

Partes Iguales: 30%

Desarrollo³⁰: 30%

Principales resultados: Ganan los grupos de municipios de menos de 10 mil habitantes, y sólo pierde el grupo de mayor desarrollo.

³⁰ Como ya se especificó, al no contar con estadísticas sobre Recursos Municipales se utiliza como variable *proxi* al Índice de Desarrollo Local.

Tabla 3.8

**Variación Porcentual en Índices de Coparticipación según escenarios
Por Tamaño Poblacional**

Grupos según Población	Var. Porc. Índices	% de Mun. con VP neg.	% de Pob. con VP neg.
Escenario A			
menos de 5000 Hab.	-1,99	80,5%	72,4%
5001 a 10000 Hab.	2,00	43,1%	39,9%
100001 a 30000 Hab.	2,84	41,4%	36,2%
mas de 30000 Hab.	-0,56	40,0%	84,4%
Escenario B			
menos de 5000 Hab.	-21,77	97,5%	95,3%
5001 a 10000 Hab.	-8,10	86,3%	83,9%
100001 a 30000 Hab.	0,70	55,2%	48,7%
mas de 30000 Hab.	11,19	10,0%	1,8%
Escenario B.1			
menos de 5000 Hab.	-8,04	93,1%	87,9%
5001 a 10000 Hab.	-4,14	74,5%	72,8%
100001 a 30000 Hab.	-0,25	55,2%	48,7%
mas de 30000 Hab.	4,72	40,0%	14,7%
Escenario C			
menos de 5000 Hab.	-8,52	74,8%	66,0%
5001 a 10000 Hab.	11,40	43,1%	40,6%
100001 a 30000 Hab.	15,46	41,4%	37,0%
mas de 30000 Hab.	-4,48	20,0%	73,3%
Escenario C.1			
menos de 5000 Hab.	3,32	54,7%	50,5%
5001 a 10000 Hab.	12,58	39,2%	37,5%
100001 a 30000 Hab.	12,40	41,4%	37,0%
mas de 30000 Hab.	-8,71	30,0%	81,8%
Escenario D			
menos de 5000 Hab.	-16,96	91,2%	83,2%
5001 a 10000 Hab.	0,30	56,9%	53,9%
100001 a 30000 Hab.	2,10	48,3%	41,6%
mas de 30000 Hab.	6,27	50,0%	20,7%
Escenario D.1			
menos de 5000 Hab.	-3,91	79,2%	72,9%
5001 a 10000 Hab.	3,06	52,9%	49,0%
100001 a 30000 Hab.	0,95	55,2%	50,2%
mas de 30000 Hab.	0,51	50,0%	20,7%
Escenario E			
menos de 5000 Hab.	-17,47	95,0%	89,9%
5001 a 10000 Hab.	-2,78	78,4%	75,8%
100001 a 30000 Hab.	3,18	48,3%	42,5%
mas de 30000 Hab.	6,98	10,0%	1,8%
Escenario E.1			
menos de 5000 Hab.	-4,35	89,3%	82,1%
5001 a 10000 Hab.	0,42	56,9%	53,9%
100001 a 30000 Hab.	1,88	48,3%	42,5%
mas de 30000 Hab.	1,11	40,0%	15,6%
Escenario F			
menos de 5000 Hab.	-1,36	62,3%	45,7%
5001 a 10000 Hab.	18,61	19,6%	19,6%
100001 a 30000 Hab.	19,27	13,8%	14,3%
mas de 30000 Hab.	-11,00	50,0%	89,1%
Escenario F.1			
menos de 5000 Hab.	9,46	28,3%	19,5%
5001 a 10000 Hab.	18,75	15,7%	16,4%
100001 a 30000 Hab.	15,67	13,8%	14,3%
mas de 30000 Hab.	-14,30	50,0%	89,1%
Escenario G			
menos de 5000 Hab.	30,70	1,9%	3,6%
5001 a 10000 Hab.	10,09	29,4%	28,7%
100001 a 30000 Hab.	1,07	55,2%	54,6%
mas de 30000 Hab.	-15,59	80,0%	94,1%
Escenario H			
menos de 5000 Hab.	18,30	2,5%	5,2%
5001 a 10000 Hab.	1,94	39,2%	40,7%
100001 a 30000 Hab.	-3,27	58,6%	57,6%
mas de 30000 Hab.	-6,85	80,0%	94,1%

Tabla 3.9

Variación Porcentual en Índices de Coparticipación
Por Nivel de Desarrollo

Grupos según Desarrollo	Var. Porc. Índices	% de Mun. con VP neg.
Escenario A		
Bajo	2,04	70,0%
Medio Bajo	0,38	71,7%
Medio Alto	0,23	70,6%
Alto	-0,25	45,0%
Escenario B		
Bajo	-25,59	100,0%
Medio Bajo	-22,25	97,8%
Medio Alto	-10,40	90,8%
Alto	10,12	55,0%
Escenario B.1		
Bajo	-13,01	100,0%
Medio Bajo	-9,14	93,5%
Medio Alto	-5,33	88,2%
Alto	4,92	45,0%
Escenario C		
Bajo	24,16	40,0%
Medio Bajo	12,79	56,5%
Medio Alto	3,09	67,3%
Alto	-4,17	55,0%
Escenario C.1		
Bajo	29,64	20,0%
Medio Bajo	20,89	32,6%
Medio Alto	6,23	55,6%
Alto	-7,32	50,0%
Escenario D		
Bajo	16,15	50,0%
Medio Bajo	-5,31	82,6%
Medio Alto	-5,70	79,7%
Alto	3,93	70,0%
Escenario D.1		
Bajo	22,77	20,0%
Medio Bajo	5,38	60,9%
Medio Alto	-1,30	76,5%
Alto	-0,38	67,5%
Escenario E		
Bajo	-17,46	100,0%
Medio Bajo	-15,97	95,7%
Medio Alto	-6,04	85,6%
Alto	6,29	52,5%
Escenario E.1		
Bajo	-6,03	90,0%
Medio Bajo	-3,76	87,0%
Medio Alto	-1,59	79,1%
Alto	1,64	47,5%
Escenario F		
Bajo	45,15	10,0%
Medio Bajo	23,02	43,5%
Medio Alto	13,64	43,1%
Alto	-12,87	77,5%
Escenario F.1		
Bajo	47,62	0,0%
Medio Bajo	29,66	15,2%
Medio Alto	15,28	18,3%
Alto	-14,78	67,5%
Escenario G		
Bajo	30,91	0,0%
Medio Bajo	34,81	0,0%
Medio Alto	9,70	21,6%
Alto	-11,24	22,5%
Escenario H		
Bajo	7,84	20,0%
Medio Bajo	14,69	4,3%
Medio Alto	3,24	24,2%
Alto	-4,04	20,0%

Tabla 3.10

**Variación Porcentual en Índices de Coparticipación según escenarios
Por Departamentos**

DEPARTAMENTO	Escenario A	Escenario B	Esc. B.1	Escenario C	Esc. C.1	Escenario D	Esc. D.1	Escenario E	Esc. E.1	Escenario F	Esc. F.1	Escenario G
GALAMUCHITA	6,12	-4,91	2,45	18,47	22,49	-4,59	2,72	1,61	8,03	7,32	12,93	30,66
CAPITAL	-1,52	12,21	5,15	-9,75	-13,68	8,68	2,12	6,56	0,30	-17,08	-19,96	-18,45
COLON	10,16	4,42	5,27	44,50	39,62	20,71	19,24	5,96	6,60	30,65	27,76	22,08
CRUZ DEL EJE	1,32	-12,14	-10,00	36,79	31,94	24,06	21,03	-5,98	-4,73	48,55	42,02	8,05
GENERAL ROCA	-3,03	-14,18	-6,98	-0,49	4,75	-6,78	-0,64	-12,04	-5,15	-0,18	5,01	15,77
GENERAL SAN MARTIN	-0,25	-3,88	-1,32	2,44	4,10	-9,41	-6,06	-1,85	0,43	-0,80	1,33	7,85
ISCHILIN	-0,89	-11,59	-10,69	20,47	16,79	12,45	9,92	-4,75	-4,83	42,00	35,24	-2,72
JUAREZ CELMAN	-1,62	-14,03	-6,85	-6,19	-0,13	-14,07	-6,88	-9,49	-2,96	7,16	11,31	11,68
MARCOS JUAREZ	-3,72	-11,00	-6,17	-15,73	-10,22	-16,14	-10,57	-7,15	-2,87	-2,75	0,90	2,56
MINAS	10,33	-9,75	2,70	-17,49	-3,93	-14,12	-1,04	-12,57	0,28	18,88	27,24	25,99
POCHO	16,60	-2,42	8,40	3,90	13,82	-14,33	-1,80	-10,26	1,68	31,21	37,23	33,36
PTE. ROQUE SAENZ PEÑA	-6,78	-17,62	-11,77	-16,86	-11,13	-12,84	-7,68	-12,18	-7,11	3,66	6,46	-0,16
PUNILLA	7,32	11,25	11,03	11,81	11,50	4,63	5,35	14,69	13,97	-9,13	-6,45	14,49
RIO CUARTO	-4,58	-6,98	-6,21	1,01	0,63	-7,73	-6,86	-3,38	-3,13	1,26	0,84	-1,88
RIO PRIMERO	5,24	-9,70	-2,53	17,24	20,56	-2,21	3,89	-10,09	-2,87	25,61	27,73	22,64
RIO SECO	11,03	-14,17	-4,98	56,96	55,98	12,23	17,65	-6,12	1,92	64,79	62,70	38,80
RIO SEGUNDO	0,79	-9,16	-3,87	12,42	14,63	-8,95	-3,69	-6,16	-1,29	10,88	13,31	16,65
SAN ALBERTO	6,14	-9,34	-2,75	15,40	18,44	3,58	8,31	-4,60	1,31	32,91	33,45	18,52
SAN JAVIER	2,86	-5,99	-3,04	15,54	15,41	7,58	8,59	-4,38	-1,66	23,59	22,32	9,60
SAN JUSTO	-0,90	-6,88	-2,90	-16,19	-10,88	-14,29	-9,26	-5,68	-1,88	-0,14	2,87	1,66
SANTA MARIA	7,35	2,93	3,54	23,78	21,42	10,09	9,68	-0,19	0,87	23,45	21,14	11,46
SOBREMONTÉ	11,00	-16,72	-5,59	15,69	22,19	5,24	13,23	-11,70	-1,28	63,29	62,99	24,24
TERCERO ARRIBA	-2,51	-8,93	-6,30	-0,32	1,08	-12,19	-9,09	-3,99	-2,07	9,23	9,26	1,35
TOTAL	6,05	-13,35	-2,34	23,05	28,86	-1,71	7,64	-11,79	-1,00	21,11	27,20	37,57
TULUMBA	0,14	-26,09	-12,04	1,44	11,55	-7,81	3,63	-20,26	-7,05	26,15	32,73	28,16
UNION	-1,53	-12,20	-5,44	-9,75	-3,35	-12,94	-6,08	-8,65	-2,40	2,05	6,77	10,67

4. Principales conclusiones

El principal problema que presenta la Distribución Primaria del sistema provincial de coparticipación tiene que ver con la definición de los conceptos coparticipados con sus municipios y comunas. Ello especialmente por cuanto las continuas modificaciones al régimen nacional de coparticipación federal de impuestos han significado la pérdida total de participación de los gobiernos locales de Córdoba en la distribución de recursos que el gobierno provincial ha pasado a recibir a través de regímenes especiales de coparticipación.

En tal sentido, la merma que sufrieron los gobiernos locales de Córdoba en su coparticipación, en exceso a lo que se justifica por la merma que debió soportar el mismo gobierno provincial, ascendieron a casi \$100 millones sólo en el año 2005.

Ante esta situación, sería deseable que el ordenamiento legal que rige la coparticipación provincial en Córdoba defina como masa coparticipable a la totalidad de los recursos tributarios de la provincia (propios y recibidos como transferencias desde la Nación), pues así se evitaría que los municipios y comunas pierdan recursos adicionales de coparticipación cada vez que a nivel federal se decida excluir algún impuesto nuevo o existente de la distribución regida por la Ley 23.548 (en el caso que pase a repartirse a provincias a través de regímenes especiales de distribución). Tal reforma también evitaría mermas relativas a los gobiernos locales cada vez que el gobierno provincial decida crear un nuevo tributo no coparticipado.

La Constitución Provincial establece dos principios rectores a los que se debe atener el sistema de coparticipación municipal, que son los de proporcionalidad y solidaridad (principios en gran medida concordantes con lo establecido por la Constitución Nacional). En este sentido, es respecto al concepto de solidaridad donde el actual sistema de reparto secundario de Córdoba presenta las mayores falencias, especialmente en la solidaridad hacia

las localidades con menor desarrollo relativo, pues no se ha previsto ningún indicador en el reparto que contemple esta problemática.

Con respecto al resultado de las simulaciones efectuadas como probables modificaciones a la distribución secundaria entre los municipios de Córdoba, cabe destacar que la mayor necesidad de reforma, cual es incluir al actual ordenamiento legal un indicador que compense a los municipios con mayor porcentaje de población con NBI o con menor desarrollo relativo (simulaciones C, C.1, F y F.1), produciría una mejoría en la participación de los grupos de municipios de entre 5 mil y 30 mil habitantes, a la vez que sólo perderían participación los municipios del grupo de Desarrollo Alto.

Por su parte, ir hacia un sistema de distribución similar al de las provincias de Santa Fe o Entre Ríos repercutiría en una mejoría en la participación del grupo de municipios de hasta 10 mil habitantes, y perderían principalmente los del grupo de Desarrollo Alto.

Bibliografía:

Barone, Sergio y Marcelo Capello (2000): "Finanzas públicas en municipios cordobeses bajo dos sistemas de coparticipación provincial", XXXIII Jornadas de Finanzas Públicas, FCE-UNC, Córdoba.

Berteau, Anibal y Pablo Garat (2002): "Argentina: El laberinto de la coparticipación", Asesoría Jurídica de la Comisión Federal de Impuestos.

Capello, Marcelo y Mauro Roca (1999): "Desarrollo Económico y Social en Argentina: Bloques Homogéneos de Provincias", Actualidad Económica, N° 46, IEF, FCE-UNC.

Capello, Marcelo y Carlos Ponce (1999): "El financiamiento de los gastos municipales en Córdoba: Coparticipación y políticas de igualación", Investigación con subsidio CONICOR.

Dib, Héctor (2005): "Análisis de la evolución de la coparticipación de la Provincia de Córdoba", Córdoba, Mimeo.

Navarro, Lucas (1996): "Córdoba, en la dirección correcta, pero eso no basta". Revista Novedades Económicas, año 18, N° 182, febrero 1996.

Nazareno, Héctor, R. Iparraguirre y M. Capello (1998): "Gastos e ingresos municipales en las principales ciudades de Argentina", Actualidad Económica, IEF-FCE-UNC, N° 42.

Núñez Miñana, H. (1995): "Indicadores de Desarrollo Regional en la Republica Argentina: Resultados Preliminares", en Finanzas Públicas y Economía Espacial, Alberto Porto (Editor), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.

Ponce, C., Capello, M. y Nimmermann, P. (1997): Financing Local Public Expenditure: a Theoretical and empirical comparison between Argentinean and German Municipalities, XXX Jornadas de Finanzas Públicas, Facultad de Cs. Es. -UNC-

Porto, Alberto (1995): "Indicadores de Desarrollo Regional en la República Argentina: Más de dos décadas después", en Finanzas Públicas y Economía Espacial, Alberto Porto (Editor), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.

Porto, Alberto (2003): Finanzas Públicas Locales en la Argentina, Documento de Trabajo N° 57, Departamento de Economía, Universidad Nacional de La Plata.

Porto, Alberto (2004): Disparidades regionales y federalismo fiscal, Editorial de la UNLP, La Plata, 2004.

Elasticidad ingreso de los impuestos federales en México: efectos sobre la recaudación federal participable

1 de febrero de 2007

Resumen

Estimamos la elasticidad ingreso de largo plazo del impuesto sobre la renta, al valor agregado, los especiales sobre producción y servicios, así como de los ingresos tributarios en México, con el fin de inferir indirectamente la elasticidad del recurso federal participable con respecto al producto interno bruto. Los resultados muestran que: 1) existe una relación de equilibrio de largo plazo (de cointegración) entre la producción y cada uno de los impuestos, 2) nuestro sistema tributario es ineficaz para traducir el crecimiento económico en más recursos para los gobiernos subnacionales. Una comparación con otros países latinoamericanos como Colombia, Guatemala y Bolivia, muestra que la elasticidad ingreso del impuesto al valor agregado en México es relativamente baja.

Abstract

We estimate the long-run income elasticity of three Mexican federal taxes (income tax, value added tax and specific taxes on output and services), and that of the total tax revenue in Mexico, with the purpose of indirectly compute the income elasticity of the federal transfers to subnational governments. The results show that: 1) there is a long-run equilibrium relationship (are cointegrated) between the output and each tax, 2) our tax system translates inefficiently economic growth into additional revenue for subnational governments. In contrast with some Latin-American countries, such as, Colombia, Guatemala, and Bolivia, the income elasticity of the value added tax in Mexico is relatively low.

Palabras Clave: Cointegración, Modelo de Corrección de Errores, Recaudación Federal Participable, Rompimientos Estructurales.

Clasificación JEL: H71, H77

1. Introducción

En México las finanzas públicas de los gobiernos estatales y municipales (gobiernos subnacionales) son muy dependientes de las transferencias federales (participaciones y aportaciones). En efecto, durante el periodo 2001-2004 estos recursos

representaron, en promedio, el 93.2 % y el 73.6 % de los ingresos de los estados y municipios, respectivamente.¹ Los trabajos relacionados con el tema (Sempere y Sobarzo 1996; Tijerina y Medellín 1999; Ibarra, Mussi y Sotres 2001; Raich 2002; Ibarra 2003; Moreno 2003; Sour 2004) se enfocan a analizar los efectos que esta dependencia ha causado en los esfuerzos fiscales y en los patrones de gasto de estos niveles de gobierno.²

Dado que las transferencias federales se encuentran ligadas a la recaudación federal participable (RFP), y ésta a su vez a los ingresos tributarios, es conveniente estimar su sensibilidad (elasticidad) con respecto al producto interno bruto (PIB), ya que esta medida constituye una herramienta valiosa para los gobiernos subnacionales, toda vez que, combinada con un pronóstico de crecimiento económico, les proporcionaría información respecto a sus ingresos futuros, lo cual, en principio, les permitiría realizar una mejor planeación del gasto.

Debido a que la estructura de los conceptos que integran la RFP ha sufrido modificaciones significativas desde su creación en 1980 y a que los datos de este rubro están incompletos durante el periodo de análisis, hemos optado por estimar de forma indirecta la elasticidad PIB de la RFP. Para ello se estimó la elasticidad de largo plazo del impuesto sobre la renta (ISR), al valor agregado (IVA) e impuestos especiales sobre producción y servicios (IEPS). Una vez obtenidas estas elasticidades se aproximó la de la RFP con un promedio ponderado, donde las ponderaciones son las participaciones promedio de cada impuesto en la RFP.³ También se calculó la elasticidad de los ingresos tributarios a fin de contrastarla con la obtenida para la parte más volátil de la RFP. Finalmente, esta forma de estimar las elasticidades nos permite comparar con otros países la capacidad de nuestro sistema tributario en convertir en ingresos fiscales el crecimiento económico.

El resto del trabajo está estructurado de la siguiente manera: en la sección 2 se realiza una breve explicación de la RFP y su relación con las transferencias a los gobiernos subnacionales. En la sección 3 se describen los datos utilizados en este trabajo y se estiman las elasticidades de largo plazo de cada uno de los impuestos antes mencionados. Finalmente en la sección 4 se presentan las conclusiones.

2. La recaudación federal participable

La RFP sirve de base para determinar algunos de los montos que el gobierno federal transfiere a los gobiernos subnacionales a través de los ramos 28 (participaciones) y 33 (aportaciones). Ésta se compone por la totalidad de los ingresos tributarios no conveniados con los estados, más los derechos por la extracción

¹Este porcentaje no considera los ingresos por financiamiento ni las disponibilidades iniciales. Incluyendo los porcentajes serían de 88.4 % para los estados y 67.8 % para municipios.

²Una revisión exhaustiva de la literatura hasta el año 2001 puede encontrarse en Moreno Jiménez (2003).

³En el cálculo de esta elasticidad no se tomó en cuenta a los ingresos petroleros, ya que dichas rentas están en función de factores ajenos a la económica mexicana.

de petróleo así como por los derechos de minería.⁴ De acuerdo con la LCFF, los fondos que se derivan utilizando como base la RFP son: el fondo general de participaciones (20 %), el fondo para estados y municipios coordinados en derechos (1 %), el fondo para municipios colindantes con frontera o litorales por los que se importen y exporten bienes (0.136 %), el fondo de fomento municipal (1 %), el fondo de aportaciones para la infraestructura social estatal (0.303 %), el fondo de aportaciones para la infraestructura social municipal (2.197 %), el fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios (2.35 %), el fondo de aportaciones para el fortalecimiento de las demarcaciones del Distrito Federal (0.2123 %) y el fondo de aportaciones múltiples (0.814 %).⁵ Durante el periodo 2001-2004 estos fondos constituyeron, en promedio, el 43.4 % y el 64.0 % del total de ingresos, sin deuda ni disponibilidades iniciales, de estados y municipios, respectivamente. Esto implica que las fluctuaciones de la RFP inciden de manera directa en el 43.4 % y el 64.0 % de las variaciones de los ingresos estatales y municipales, respectivamente.⁶

Durante el periodo que abarca este estudio—del primer trimestre de 1980 al segundo trimestre de 2005—el ISR, el IVA y el IEPS promediaron el 61.0 % de la RFP, entonces las fluctuaciones en estos ingresos tributarios repercuten en el 26.5 % de los ingresos estatales y en el 39.1 % de los ingresos municipales. De ahí la importancia de contar con un indicador que determine la sensibilidad de estos impuestos con respecto al crecimiento económico.

3. Análisis econométrico

3.1. Los datos

Las series de recaudación de ISR, IVA, IEPS y total de ingresos tributarios se obtuvieron de la Unidad de Política de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Banco de México y se agregaron trimestralmente. El PIB y su índice de precios implícito fueron obtenidos del Sistema de Cuentas Nacionales elaborado por el INEGI.⁷ Adicionalmente, todos los valores se convirtieron a pesos de 2005. Los gráficos (1), (2), (3) y (4) muestran la relación que existe entre el PIB y la recaudación de ISR, IVA, IEPS e ingreso tributarios.

⁴La composición exacta de la RFP se puede consultar en el artículo 2 de la ley de coordinación fiscal de la federación (LCFF).

⁵Los porcentajes en paréntesis indican la proporción que representa el fondo de la RFP.

⁶Si se incluye deuda y disponibilidades iniciales, estos porcentajes disminuyen a 41.8 % para estados y a 58.9 % para municipios.

⁷De 1980 a 1989 los datos de recaudación se obtuvieron de Banco de México: www.banxico.com.mx/polmoneinflacion/estadisticas/finanzasPublicas/finanzasPublicas.html.

De 1990 en adelante los datos de provienen de la SHCP y se encuentran en:

www.apartados.hacienda.gob.mx/estadisticas_oportunas/index.html.

Los datos del PIB y su índice de precios implícitos están en:

<http://dgcnesyp.inegi.gob.mx/cgi-win/bdieintsi.exe/NIVA100002#ARBOL>.

Evolución del PIB y del ISR

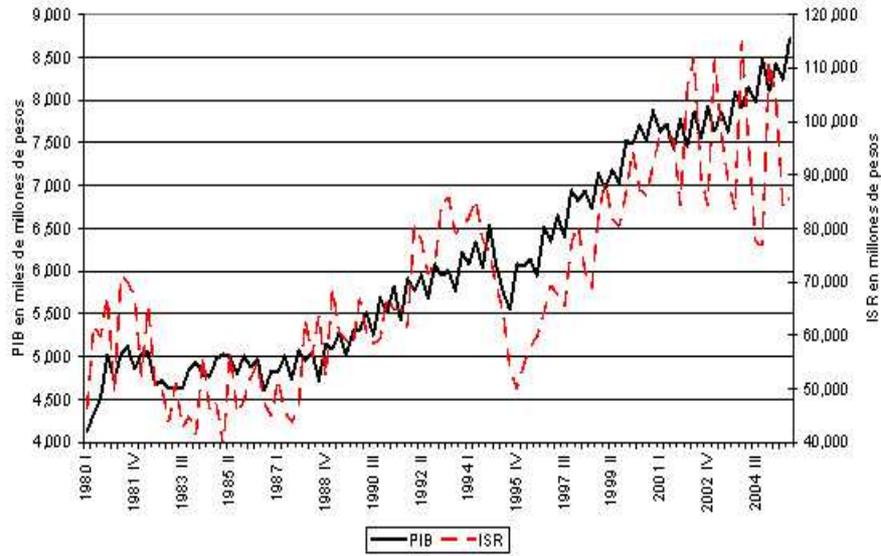


Figura 1: PIB e ISR

Evolución del PIB y del IVA

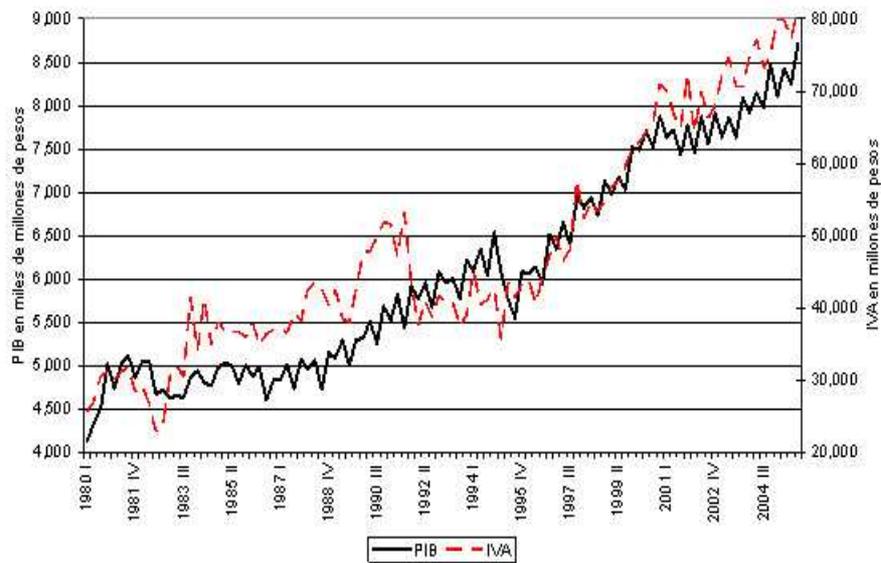


Figura 2: PIB e IVA

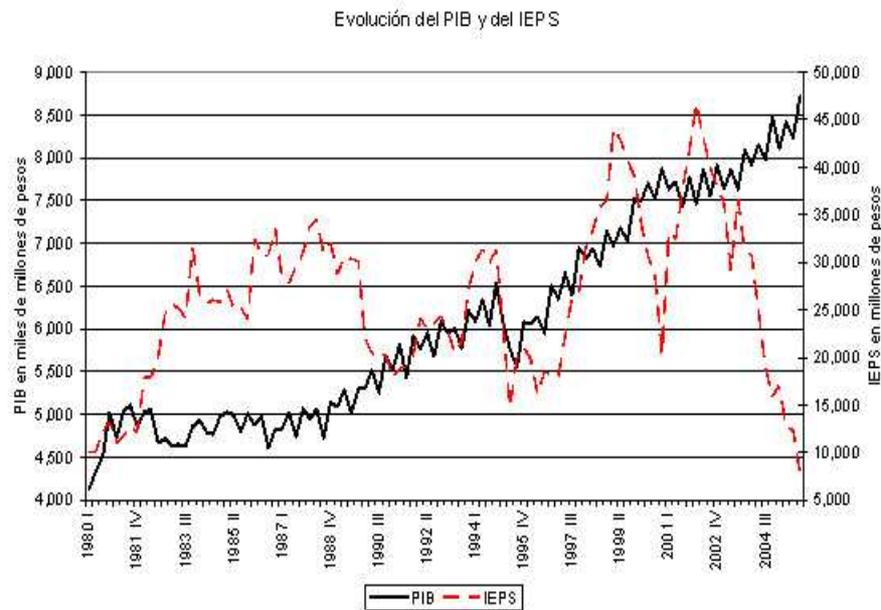


Figura 3: PIB e IEPS

Como se observa en las gráficas anteriores, existe una fuerte presencia de estacionalidad en la series. Por tal motivo se procedió al ajuste estacional por medio del método Census X12-ARIMA.⁸

3.2. Orden de integración de las variables y detección de cambios estructurales

3.2.1. Orden de integración

Antes de proceder a la estimación de las elasticidades, es importante conocer el orden de integración de cada una de las variables utilizadas. Esto constituye un requisito indispensable en la posterior estimación de las elasticidades de largo plazo. El orden de integración lo obtenemos aplicando la prueba Dickey-Fuller GLS (DF-GLS) sobre las series desestacionalizadas y en logaritmos. La tabla

⁸Este método fue creado por el Departamento de censos de U.S. Puede consultarse en www.census.gov/srd/www/x12a/

1 muestra los resultados dicha prueba para las series tanto en niveles como en primeras diferencias.⁹

Tabla 1
Prueba de estacionariedad sobre las variables

Variable	Series en niveles		Series en 1a. diferencia	
	Estadístico DF-GLS*	Decisión	Estadístico DF-GLS*	Decisión
ISR	-0.69	Raíz unitaria	-10.91	Estacionaria
IVA	0.90	Raíz unitaria	-3.65	Estacionaria
IEPS	-0.93	Raíz unitaria	-9.19	Estacionaria
Tributarios	-0.07	Raíz unitaria	-2.67	Estacionaria
PIB	1.84	Raíz unitaria	-3.63	Estacionaria

*Valor Crítico (5%)

Los resultados de la DF-GLS muestran que, con un nivel de confianza del 5%, no hay evidencia suficiente para rechazar la existencia de una raíz unitaria; por otra parte, también con un nivel de confianza del 5%, se rechaza la hipótesis nula de raíz unitaria para todas las series en primeras diferencias. Dicho de otra

⁹El número de rezagos incluidos en la especificación de la regresión auxiliar fue seleccionado mediante el Criterio de Información Schwarz.

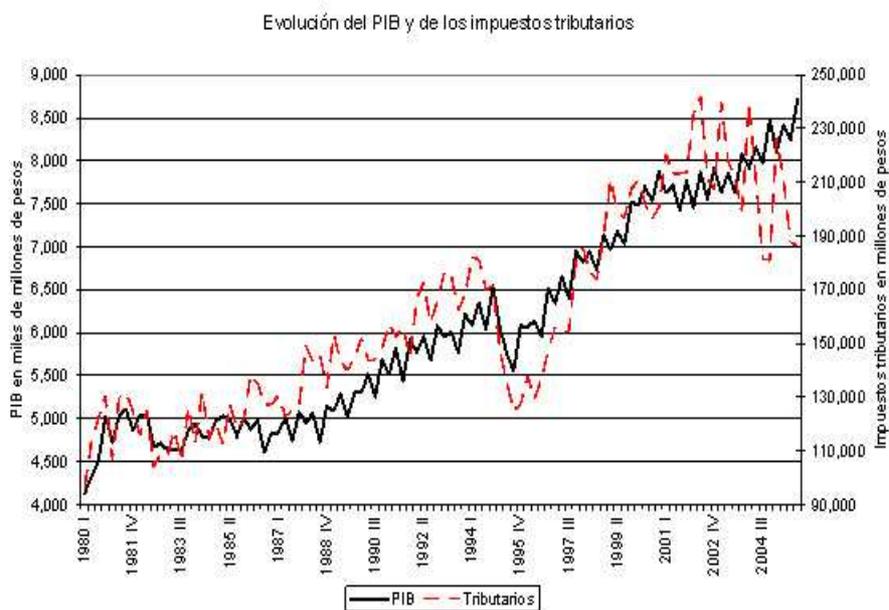


Figura 4: PIB e ingresos tributarios

forma, las series son $I(1)$ (no estacionarias) en niveles e $I(0)$ (estacionarias) en primeras diferencias.

3.2.2. Detección de cambios estructurales

La relación entre los distintos impuestos y el PIB puede sufrir cambios estructurales a lo largo del tiempo, ya sea por razones institucionales, por modificaciones legislativas referentes a la recaudación, o debido a eventos económicos importantes. Es por ello que en este estudio se emplean dos pruebas estadísticas para determinar la estabilidad de dichas relaciones. En primera instancia se aplica la prueba de CUSUM—véase Brown, Durbin, and Evans (1975)— a los residuales de la regresión entre cada impuesto y el PIB, con el objeto de identificar eventuales periodos de inestabilidad. Este proceder permite evidenciar quiebres estructurales sin tener que establecer su fecha de ocurrencia a priori. La prueba calcula la suma de los residuales recursivamente conjuntamente con una banda de confianza del 95 %. Si existen residuales afuera de la banda, se sugiere que hay inestabilidad. En una segunda etapa, se utiliza la prueba de quiebre de Chow (1960) para precisar la fecha más probable de un eventual rompimiento. Para tal efecto, se estudian cuatro trimestres anteriores y hasta cuatro trimestres posteriores a la fecha señalada por el análisis gráfico.

La tabla 2 muestra las fechas en las que se identificaron quiebres estructurales. En la mayoría de los casos la prueba de Chow señaló como fecha más probable de rompimiento una ligeramente diferente a la identificada gráficamente.

Tabla 2
Detección de cambios estructurales

Variable	CUSUM	CHOW
ISR	1996:01	1995:01
IVA	1983:02, 1992:01	1983:02, 1991:04
IEPS	1982:01, 2004:02	1982:03, 2004:02
Tributarios	1986:01, 1988:02, 1995:01	1986:01, 1995:01

Los cambios estructurales reportados en la tabla 2 coinciden con los siguientes acontecimientos. En el caso del ISR, el 27 de marzo de 1995 se amplió el subsidio otorgado a todos aquellos trabajadores que percibían entre dos y cuatro salarios mínimos mensuales. El 15 de diciembre de 1995 se realizó una simplificación administrativa y se estableció un régimen opcional para los pequeños contribuyentes; además, se permitió la deducción inmediata de las inversiones de aquellas empresas establecidas fuera de las zonas metropolitanas del Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey. En relación al IVA, en 1983 se incrementó la tasa general del 10 % al 15 % y aparecieron dos tasas especiales, una de 6 % para la zona fronteriza y otra del 20 % para los bienes de lujo; en 1992 se volvió a reducir la tasa general al 10 % mientras que la cuota del 20 % para los bienes suntuarios fue suprimida. En el caso del IEPS, en 1982 se estableció un impuesto del 30 % al gas avión y en 2004 se modificaron las cuotas de las bebidas alcohólicas. Finalmente, cabe señalar que en el caso de los ingresos tributarios

todos los cambios estructurales, excepto el de 1988, coinciden con periodos de crisis.

3.3. Estimación de las elasticidades ingreso de largo plazo

Las elasticidades se estiman de acuerdo al modelo descrito por la ecuación (1). Dicho modelo es apropiado para estimar la relación de largo plazo en el caso que la variable dependiente (impuestos) esté cointegrada con el PIB y demás variables explicativas. Específicamente, el modelo a estimar es:

$$\tau_t^i = \beta_0 + \beta_1^L y_t + \sum_{k=1}^{n_i} \beta_{2k}^L (y_t \cdot DU_{kt}^{TB_k}) + \epsilon_t \quad (1)$$

donde τ_t^i = logaritmo de la recaudación del impuesto en el periodo t (i = ISR, IVA, IEPS y Tributarios), y_t = logaritmo del PIB en el periodo t , y $DU_{kt}^{TB_k}$ = variable dicotómica que modela el posible rompimiento estructural exógeno al modelo; $DU_{kt} = 1$ si $t > TB_k$, y 0 en cualquier otro caso, y n_i es el número de cambios estructurales identificados para cada impuesto. De acuerdo con esta especificación, el parámetro estimado β_1^L se interpretaría como la elasticidad ingreso de largo plazo del impuesto correspondiente.

La tabla 3 muestra las estimaciones finales para cada uno de los impuestos. Se observa que los modelos estimados difieren ligeramente del propuesto inicialmente. Esto se debe a que las variables estadísticamente no significativas fueron eliminadas. Además, en todas la estimaciones se modela el término de error para controlar la existencia de autocorrelación.

Tabla 3
Estimación de las elasticidades ingreso de largo plazo

Variable dependiente	Variables independientes	Parámetro estimado ^a	R^2	AIC
τ_t^{ISR}	y_t AR(1)	1.15*** 0.79***	0.93	-2.53
τ_t^{IVA}	y_t $y_t \cdot DU_t^{1983}$ AR(1) AR(2)	1.12*** 0.009** 0.45*** 0.37***	0.93	-2.25
τ_t^{IEPS}	y_t $y_t \cdot DU_t^{1982}$ $y_t \cdot DU_t^{2004}$ AR(1)	1.04*** 0.009*** -0.009*** 0.98***	0.85	-1.08
τ_t^{TRIB}	y_t $y_t \cdot DU_t^{1986}$ $y_t \cdot DU_t^{1995}$ AR(1)	1.20*** 0.007*** -0.008*** 0.77***	0.96	-3.46

^a Donde **, *** denota significancia estadística al 5% y 1% respectivamente.

Los resultados indican que por cada punto porcentual de incremento en el PIB, la recaudación de largo plazo del ISR se incrementa en 1.15 %, la del IVA en 1.12 % y la del IEPS en 1.04 %. Considerando que durante el periodo de estudio estos tres impuestos representaron en promedio el 61 % de la RFP, esto implica que un crecimiento económico de 1 % incrementa el 61 % de la RFP en sólo 0.68 %.

Ahora, si se considera el resto de los componentes de la RFP, ¿Qué tan factible es que la elasticidad sea igual a uno? Para que la elasticidad sea unitaria, el restante 39 % debería tener una elasticidad de 0.81 %. Nosotros consideramos este escenario poco verosímil, ya que el resto de los componentes tiene una baja o nula elasticidad respecto al PIB.¹⁰

Como se había mencionado anteriormente, la estimación de la elasticidad ingreso de largo plazo es válida solamente si se encuentra que las variables utilizadas están cointegradas. Para verificar cointegración seguimos el método descrito por Engle and Granger (1987), el cual consiste en evaluar la estacionariedad de los residuales del modelo estimado. La tabla 4 contiene los resultados de aplicar la prueba DF-GLS a los residuales de cada uno de los modelos.

Tabla 4
Prueba de cointegración Engle-Granger

Modelo	Estadístico DF-GLS*	Decisión
ISR	-5.58	Cointegran
IVA	-2.93	Cointegran
IEPS	-8.77	Cointegran
Tributarios	-5.58	Cointegran

*Valor Crítico (5 %)

Los resultados de la prueba DF-GLS muestran que en todos los casos se rechaza la hipótesis nula y por lo tanto se puede decir que dichos residuales son estacionarios. En otras palabras, existe evidencia de que las variables endógena y exógenas están cointegradas en cada caso, lo que indica que tienen una relación de largo plazo. De esto último se obtiene más evidencia al realizar un modelo de corrección de error (MCE). El MCE permite verificar que las variables están cointegradas y que sus valores en cada periodo están influenciados por la desviación existente con su equilibrio de largo plazo véase (Enders 2004), es decir, que los desequilibrios de corto plazo tienden a corregirse. Por ejemplo, si en el periodo t la recaudación de ISR es relativamente mayor que la establecida por la relación de largo plazo con el PIB, entonces, en $t + 1$ la recaudación de ISR debería bajar o el PIB debería subir para retomar el equilibrio de largo plazo. Un modelo simple entre recaudación de impuestos y PIB podría ser:

$$\Delta\tau_t^i = \theta_1(\tau_t^i - \beta_0 - \beta_1^L y_t - \overbrace{\sum_{k=1}^{n_i} \beta_{2k}^L (y_t \cdot DU_{kt}^{TBk})}^{MCE}) + u_{1t} \quad \theta_1 < 0 \quad (2)$$

¹⁰En este periodo, el restante 39 % de la RFP está compuesto principalmente por los derechos de extracción de hidrocarburos e impuestos al comercio exterior.

$$\Delta y_t = \theta_2(\tau_t^i - \beta_0 - \beta_1^L y_t - \overbrace{\sum_{k=1}^{n_i} \beta_{2k}^L (y_t \cdot DU_{kt}^{TB_k})}^{MCE}) + u_{2t} \quad \theta_2 > 0 \quad (3)$$

donde u_{1t} y u_{2t} son ruido blanco, y θ_1 , θ_2 son parámetros. La ecuación 2 indica que la recaudación de impuestos está relacionada de manera inversa a las desviaciones de largo plazo del periodo anterior y a shocks estocásticos. Y la ecuación 3 muestra que el cambio en el PIB es directamente afectado por las desviaciones de largo plazo y los shocks aleatorios. Este modelo de corrección de errores puede ser formulado de una manera más general para controlar la posible existencia de autocorrelación:

$$\Delta \tau_t^i = \gamma_{10} + \theta_1 MCE + \sum_{s=1}^{m_1^i} \gamma_{11s} \Delta \tau_{t-s} + \sum_{s=1}^{m_2^i} \gamma_{12s} \Delta y_{t-s} + u_{1t} \quad (4)$$

$$\Delta y_t = \gamma_{20} + \theta_2 MCE + \sum_{s=1}^{m_3^i} \gamma_{21s} \Delta \tau_{t-s} + \sum_{s=1}^{m_4^i} \gamma_{22s} \Delta y_{t-s} + u_{2t} \quad (5)$$

donde m_j^i para $j = 1, 2, 3, 4$ indica el número de rezagos de las diferencias (tanto de la variable explicativa como de la explicada) añadidos para controlar la eventual autocorrelación en los residuales. Los parámetros θ_1 y θ_2 se interpretan como la velocidad de ajuste, un valor estimado alto de las θ 's implica una mayor respuesta—correctiva— al desequilibrio observado en el periodo anterior. Al menos uno de los términos de velocidad de ajuste debe ser estadísticamente diferente de cero; si ambos fueran cero, entonces la relación de equilibrio de largo plazo no existiría, y el modelo no estaría cointegrado.

La tabla 6 muestra los resultados de las estimaciones del modelo de corrección de errores para cada uno de los impuestos analizados. El número de rezagos fue seleccionado usando criterio de información de Akaike (AIC). También se incluye el estadístico F de la prueba de correlación serial Breusch-Godfrey con dos rezagos.

Tabla 5
Modelo de corrección de errores

Impuestos	Variable dependiente	$\theta's^a$	Rezagos ^b	AIC	B-G
ISR	ΔISR_t	-0.811***	1,3	-2.71	0.256
	Δy_t	0.051*	3,4	-4.98	0.444
IVA	ΔIVA_t	-1.128***	1,3	-2.48	1.805
	Δy_t	0.081***	3,4	-5.20	1.444
IEPS	$\Delta IEPS_t$	0.097	0,1	-1.09	1.145
	Δy_t	0.179**	1,3	-4.98	0.937
Tributarios	$\Delta Tributarios_t$	-0.264**	3,0	-3.22	1.434
	Δy_t	0.006	3,4	-5.11	0.950

^a Donde *, **, *** denota significancia estadística al 10%, 5% y 1% respectivamente.

^b Los números indican los rezagos incluidos de las variables $\Delta\tau$ y Δy respectivamente.

Se comprueba que el cambio de las variables en un periodo depende del tamaño de la desviación de su equilibrio de largo plazo. Esto se demuestra con las estimaciones obtenidas de los parámetros θ_1 y θ_2 . Con excepción del IEPS, la estimación del parámetro θ_1 es negativa y significativa en los demás casos. Lo cual significa que si hay un “exceso” de recaudación de impuestos en el periodo t , dicho desequilibrio tenderá a desaparecer en $t + 1$, porque la recaudación del impuesto se reduce relativamente, moviéndose hacia el nivel que implica su relación de equilibrio de largo plazo. De igual manera, la estimación positiva del parámetro θ_2 implica que el desequilibrio en un periodo tiende a disiparse en el siguiente, ya que el PIB se incrementa relativamente.

Las estimaciones del MCE fueron adecuadas para todos los impuestos, ya que al menos uno de los parámetros de velocidad de ajuste fue estimado diferente de cero y todos con el signo correcto. Sin embargo, se puede argumentar que, en el MCE del IEPS, los resultados no son del todo satisfactorios, ya que implican que, al haber un desequilibrio, es el PIB la variable que se ajusta, cuando cuando lo lógico es que sea la recaudación la que se ajuste. El estadístico F de la prueba de la Breusch-Godfrey indica que no existen problemas de autocorrelación en ninguno de los casos.

Finalmente, comparamos nuestros resultados con los obtenidos en otros estudios para algunos países latinoamericanos. Se observa que la elasticidad ingresos tributarios-PIB es mayor en México que en el resto de los países en la muestra. Sin embargo, al analizar individualmente cada impuesto, se tiene que la elasticidad del IVA es mucho más baja que la estimada para Colombia, Guatemala y Bolivia. En tanto que la elasticidad de ISR es muy similar.

Tabla 6
Elasticidades en algunos Países de América Latina

	Colombia	Chile	Guatemala	Bolivia	México
Ingresos tributarios	1.03	1.11	0.84		1.20
ISR	1.00	1.13	1.26		1.15
IVA*	2.80	1.02	2.26	1.83	1.12
Impuestos específicos		0.91	1.15	1.55	1.04

*Para el caso de Chile, la elasticidad se estimó respecto al consumo.

Fuentes: para el caso de Colombia véase Salazar and Prada (2003), pp. 22; para Chile véase Tapia (2003), pp. 34; para Guatemala véase Schenone and De la Torre (2003), pp. 5 y para Bolivia véase Cossio (2001), pp. 16.

4. Conclusiones

Los resultados de este estudio muestran un aspecto poco favorable del sistema tributario mexicano. Dadas las elasticidades de largo plazo del IVA, ISR y IEPS, éste es ineficaz en traducir el crecimiento económico en más recursos a los gobiernos subnacionales, toda vez que la parte más volátil de la RFP crece sólo 0,68 % por cada punto porcentual de incremento en el PIB. Esto provoca que estados y municipios tengan que depender financieramente de la federación en épocas de crecimiento económico. También muestra una debilidad en la elasticidad del IVA con respecto a Colombia, Guatemala y Bolivia. Esto pudiera deberse a las diferentes tasas contempladas en la legislación y/o a la excensin de algunos bienes.

En vista de lo anterior, la próxima reforma fiscal debe de orientarse no sólo en lograr una mayor captación de recursos, sino que también a buscar los mecanismos que incrementen la elasticidad de largo plazo de los principales ingresos tributarios a fin de que, además de la federación, los estados también se beneficien del crecimiento económico

Referencias

- BROWN, R., J. DURBIN, AND J. EVANS (1975): "Techniques for Testing the Constancy of Regression Relationships Over Time," *Journal of the Royal Statistical Society*, 37, 149–192.
- CAPISTRÁN, C. (2000): "Elasticidad ingreso del ISR: una aplicación a la metodología general a particular en econometría," *Gaceta de Economía*, 10, 5–57.
- CHOW, G. (1960): "Test of Equality between Sets of Coefficients in Two Linear Regressions," *Econometrica*, 28, 591–605.

- COSSIO, F. (2001): “El Sistema Tributario y sus Implicaciones en la Reducción de la Pobreza,” Documento de Trabajo 7/2001. Instituto Internacional de Economía y Empresa.
- ENDERS, W. (2004): *Applied Econometric Time Series*. Wiley, Second Edition.
- ENGLE, R., AND C. GRANGER (1987): “Co-integration and Error Correction: Representation, Estimation, and Testing,” *Econometrica*, 55, 251–276.
- IBARRA, J. (2003): “Dependencia Financiera en las Participaciones Federales de los Estados Fronterizos Mexicanos,” *Frontera Norte*, 15(29), 87–123.
- IBARRA, SALAZAR, J., A. S. MUSI, AND L. SOTRES (2001): “Participaciones federales y dependencia de los gobiernos municipales en México, 1975-1995,” *Investigación Económica*, 16, 25–62.
- MORENO, J., C. (2003): “Fiscal performance of local governments in México: the role of federal transfers,” Centro de Investigación y Docencia Económica, Documento de trabajo #127.
- RAICH, P. U. (2002): “Impacts of expenditure decentralization on mexican local governments,” Centro de Investigación y Docencia Económica, Documento de Trabajo #102.
- SALAZAR, D., AND N. PRADA (2003): “Balance Estructural del Gobierno Central en Colombia,” Archivos de Economía, Documento #226, Departamento Nacional de Planeación, República de Colombia.
- SCHENONE, O. H., AND C. DE LA TORRE (2003): “Guatemala: fortalecimiento de la estructura tributaria,” Serie de Estudios Económicos y Sectoriales de la Región. Banco Interamericano de Desarrollo.
- SEMPERE, J., AND H. SOBARZO (1996): “La Descentralización Fiscal en México: algunas propuestas,” in *México hacia un nuevo Federalismo Fiscal*, ed. by A. C. R., pp. 165–196. Gobierno del estado de Puebla y FCE.
- SOUR, L. (2004): “El sistema de transferencias federales en México: ¿Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos?,” *Gestión y Política Pública*, 13, 733–51.
- TAPIA, H. (2003): “Balance Estructural del Gobierno Central de Chile: análisis y propuestas,” Serie Macroeconomía del Desarrollo, División de Desarrollo Económico. CEPAL-ECLAC.
- TIJERINA, J., AND A. MEDELLÍN (1999): “Dependencia Financiera de los Gobiernos Locales en México,” Centro de Análisis y Difusión Económica, Documento de Investigación #15.

40° JORNADAS INTERNACIONALES DE FINANZAS PÚBLICAS

**FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
UNIVERSIDAD NACIONAL DE CORDOBA
19 al 21 de Septiembre de 2007**

**“La construcción de una medida global
de calidad en los servicios públicos”**

José Manuel Cordero Ferrera

Departamento de Economía
Universidad de Extremadura
e-mail: jmcordero@unex.es

Manuel Antonio Muñiz Pérez

Departamento de Economía
Universidad de Oviedo
e-mail: manumuni@uniovi.es

Francisco Pedraja Chaparro

Departamento de Economía
Universidad de Extremadura
e-mail: pedraja@unex.es

Abstract

La indeterminación que caracteriza a la idea de “calidad” en la prestación de servicios públicos en general, y en el sector educativo en particular, hace que existan múltiples enfoques alternativos para aproximarse a dicho concepto. En este trabajo, nos proponemos arrojar un poco de luz sobre esta cuestión. Para ello centraremos nuestra exposición en tres potenciales visiones de la calidad de un servicio público, tanto en lo que se refiere a su propio concepto como en relación a los indicadores para su medición, prestando atención a la existencia o no de vínculos entre las mismas.

El servicio estudiado es la educación no universitaria, donde pueden identificarse claramente varias concepciones de calidad, existiendo motivos para la defensa de la hegemonía de cada una de ellas como indicador de calidad primordial. Las tres versiones o formas de entender la calidad en que basaremos la discusión son: los resultados obtenidos por los estudiantes en una prueba de aptitud, como indicador de la calidad objetiva; las opiniones de los usuarios (clientes) del servicio educativo, desde una óptica más subjetiva y, por último, el nivel de eficiencia demostrado por los centros, entendida la misma como calidad en la gestión de sus recursos.

Los resultados obtenidos en una aplicación empírica en la que se emplean datos relativos a los institutos de educación secundaria de tres regiones españolas (Asturias, Aragón y Extremadura) muestran que existen divergencias significativas entre los distintos indicadores. Ante este escenario, el principal objetivo de esta investigación es conseguir diseñar un indicador global de calidad que englobe las tres dimensiones consideradas.

Para ello se utiliza el análisis envolvente de datos (DEA) como técnica para medir la actuación de los centros educativos incluyendo restricciones en las ponderaciones (fijando valores máximos y mínimos) con el doble propósito de garantizar que todas las dimensiones de calidad son tenidas en cuenta en la construcción de los índices y evitar una especialización excesiva de las unidades en cualquiera de las dimensiones contempladas.

Palabras clave: *Calidad, Eficiencia, Educación, DEA*

1. Introducción.

En los últimos años los gobiernos de los países desarrollados han fijado como una de las metas prioritarias de su política económica el fomento de la calidad y la eficiencia en la prestación de sus servicios públicos. Así debe entenderse, entre otras medidas desarrolladas recientemente, la propuesta de creación por el Gobierno español de una Agencia Pública para la Evaluación de la Calidad de los Servicios y las Políticas Públicas (Plan de Dinamización de la Economía del 25/02/2005), que ha vuelto a poner de relieve el interés actual en todas las economías desarrolladas por evaluar los resultados de la actividad pública y más concretamente, la provisión de servicios públicos. Este paso adelante de las instituciones públicas en nuestro país permite deducir, al menos desde un moderado optimismo, que por fin está en camino la transición hacia una efectiva institucionalización de la evaluación de la productividad y la calidad de los servicios públicos españoles, requisito necesario para el cumplimiento práctico del artículo 31.2 de nuestra Constitución de 1978 en el que ya se exigía que “la programación y ejecución del gasto público responderá a criterios de eficiencia y economía”. Como es lógico, un paso previo para el cumplimiento de esta meta pasa por el conocimiento de la realidad actual en la prestación de cada servicio público o, en términos más operativos, por la medida efectiva de la eficiencia y calidad con que la producción de cada servicio público se esté llevando a cabo.

No obstante, estas declaraciones de intenciones realizadas desde las autoridades económicas tropiezan con un problema conceptual que complica el tránsito de las palabras a los hechos, del “fomento de la calidad y la eficiencia” a la adopción de soluciones reales operativas para la mejora de cada servicio público específico. Nos estamos refiriendo a una serie de cuestiones cuya respuesta es necesaria para seguir avanzando en este campo: ¿Qué entendemos exactamente por calidad en los servicios? ¿Es lo mismo un servicio público de calidad que un servicio eficiente? Caso de no ser así, ¿existe relación entre ambos conceptos? o expresado en otros términos ¿las vías de mejora de la calidad permiten estimular también la eficiencia y viceversa?

En la presente investigación nos proponemos arrojar un poco de luz sobre este aspecto conceptual, de relevancia indudable a estos efectos, y al que sin embargo no se le ha prestado la debida atención en los debates y discusiones sobre la mejora de los

servicios públicos. Dicha relevancia alcanza no sólo al nivel operativo, en cuanto a establecer de forma clara el objetivo que se pretende alcanzar desde las instancias públicas con una determinada medida de política económica; (es decir, identificar sobre qué indicador específico se pretende conseguir un incremento de los resultados) sino también a la imagen de los usuarios de un determinado servicio público. En este último, las preferencias de los usuarios respecto a otras alternativas privadas estará influida por la información que reciban en cuanto a su nivel de calidad comparada, por lo que en cualquier comparación la definición de “calidad” que se emplee difícilmente será neutra.

Más concretamente, en las siguientes páginas centraremos nuestra exposición en tres potenciales visiones de la calidad de un servicio público, tanto en lo que se refiere a su propio concepto como en relación a los indicadores empleados para su medición, prestando especial atención a la existencia o no de vínculos entre las mismas, con el propósito de poner de relieve si las vías de mejora de un aspecto específico de la calidad guardan relación con el aumento en los niveles de la calidad entendida desde las restantes alternativas conceptuales que expondremos, o si por el contrario, estamos manejando distintos objetivos donde cada uno de ellos presenta distintas soluciones de mejora, quizá divergentes entre sí.

El servicio por el que nos hemos decantado en este trabajo es la educación, basándonos tanto en su decisiva importancia cualitativa y cuantitativa dentro de la estructura de servicios públicos en cualquier país, como en el hecho de que es un sector en el que pueden identificarse claramente varias concepciones de calidad, existiendo motivos para la defensa de la hegemonía de cada una como indicador de calidad primordial. Las tres versiones o formas de entender la calidad en que basaremos la discusión posterior son las siguientes:

- *Calidad basada en los resultados objetivos del servicio.* Esta primera posibilidad, quizás la más empleada en la literatura económica general, está considerada como la opción más relevante desde el enfoque de una presentación de resultados de los poderes públicos ante el resto de la sociedad. A tal fin, y dado que se centra únicamente en los resultados finales obtenidos, dos son las cuestiones básicas a resolver en este caso: la definición mediante términos

cuantificables del aspecto u objetivo primordial que debe alcanzar cada servicio público específico, y posteriormente, la elección del indicador cuantitativo que recoja más fielmente el grado de cumplimiento de la meta establecida.

- *Calidad subjetiva o basada en la satisfacción del usuario.* Las nuevas formas de entender la gestión pública en la actualidad abogan por una mayor adaptación de los servicios públicos a las demandas de sus usuarios, siguiendo la máxima de “tratar al usuario como cliente”. Desde este punto de vista, la medida de la calidad estará basada en la opinión de los propios usuarios, lo que justifica la tendencia creciente a la realización de encuestas, algunas esporádicas, otras más sistemáticas, que se ha venido implantando en los últimos tiempos en los principales servicios públicos de cara a conocer la valoración subjetiva del servicio por sus propios usuarios, así como las debilidades o potenciales focos de mejora en la prestación del mismo. En esta alternativa, el principal inconveniente pasa por resolver de forma satisfactoria todo el proceso de diseño y depuración de dichas encuestas, así como por la interpretación correcta de sus resultados.
- *Calidad en la gestión o eficiencia en la prestación.* La utilización de los conceptos de eficiencia y calidad como sinónimos se ha convertido en una práctica habitual tanto en los medios de comunicación como en las propias instancias oficiales. Sin embargo debe quedar clara desde el inicio de la discusión que la eficiencia no es un concepto absoluto en sí, como pueda ser la calidad medida en términos objetivos según la primera acepción expuesta, sino que pone en relación los resultados obtenidos por diferentes productores en una determinada actividad económica con los recursos empleados para la consecución de los mismos. Precisamente la medida y el fomento de la eficiencia y la productividad en los servicios públicos es un área de investigación en clara expansión y desarrollo, tanto en los ambientes académicos relacionados con la Economía Pública como entre las autoridades públicas encargadas de la prestación de servicios. Pero ello no es óbice para identificar de forma inmediata eficiencia con calidad, puesto que una prestación eficiente de un servicio público implica estrictamente que no existe despilfarro de recursos, mientras que la calidad en la prestación de servicios, independientemente de que

se mida en términos objetivos o subjetivos, no precisa una limitación en el empleo de los factores productivos. No obstante, sí puede aceptarse la identificación del término eficiencia con el de calidad en la gestión, en tanto que un comportamiento eficiente puede entenderse como fruto inequívoco de una gestión acertada de los recursos con que se cuenta en la prestación de un servicio público determinado, si bien ese concepto de calidad no sería más que un aspecto parcial, aunque muy destacado, de la calidad global de un servicio público.

El trabajo se estructura de la siguiente forma. En la sección segunda se realiza una breve aproximación a las principales características del sector educativo y su influencia sobre los diferentes enfoques del concepto de calidad en este campo. En la sección tercera se describen los indicadores que se van a utilizar para medir los diferentes conceptos de calidad mencionados. En la sección cuarta se muestran las relaciones existentes entre los indicadores al aplicarlos, por separado, a tres bases de datos relativas a los centros públicos de enseñanza secundaria de tres regiones españolas. Posteriormente, en el apartado cuarto se comentan los problemas que plantea la construcción de un índice global de calidad, apuntando posibles vías de solución para los mismos. Finalmente, en el habitual apartado de conclusiones se reflexiona acerca de la existencia o no de medidas que puedan mejorar todas las dimensiones de la calidad consideradas.

2. La calidad de los servicios educativos.

La evaluación del sistema educativo en su conjunto y, más concretamente, el análisis de los factores que pueden asociarse a la obtención de unos mejores resultados en el sector, ha suscitado un enorme interés tanto por parte de los gestores públicos como de los agentes sociales. Entre los factores que explican este auge, destaca la creciente demanda social de información sobre la enseñanza. Son muchos quienes creen que la educación ha funcionado como una “caja negra”, cuya opacidad impide saber qué ocurre en su interior. En el momento actual, esta imagen resulta especialmente insatisfactoria, pues el conocimiento del grado de logro de los objetivos de un sistema educativo es fundamental para hacer mejor uso de los recursos disponibles y para tomar las decisiones más adecuadas. A esa exigencia social de información se une la atención

que siempre ha recibido el sector educativo por su condición de fuente de capital humano, lo que la convierte en un instrumento fundamental para lograr un mayor crecimiento económico (Krueger y Lindahl, 2001).

Una muestra de este creciente interés por la evaluación educativa en nuestro país es el hecho de que la normativa que regula el sistema educativo español (Ley Orgánica 10/2002 de Calidad de la Educación) dedica un título completo a esta cuestión (Título VI). El objetivo de dicho proceso de evaluación es la obtención de un conjunto de indicadores que permitan conocer qué factores contribuyen a lograr una mejora de la calidad de la enseñanza y sobre cuáles se puede incidir para tal fin¹. El propósito es proporcionar información relevante a las Administraciones educativas, a los órganos de participación institucional, a los actores implicados en el proceso educativo (familias, alumnos, profesores y otros profesionales y entidades), así como a los ciudadanos en general, sobre el nivel de calidad del sistema.

Sin embargo, delimitar qué se entiende calidad en el contexto educativo es una tarea compleja por diversos motivos. Entre ellos destaca el hecho de que es un concepto que ha sufrido un importante proceso evolutivo, fruto del cual pueden encontrarse más de cien acepciones diferentes en la literatura especializada para este término. A esto se añaden las especiales características de este sector que dificultan, en gran medida, el conocimiento de la relación existente entre los recursos empleados y los resultados obtenidos, entre otras, la naturaleza múltiple e intangible del producto, la realización del proceso sobre el propio cliente, el hecho de que la educación sea adquirida por los alumnos tanto en la escuela como en sus hogares, la heterogeneidad de los servicios transferidos, la dimensión temporal del proceso de producción o la trascendencia de elementos exógenos al contexto escolar (Mancebón y Muñiz, 2003).

A pesar de estas dificultades, disponer de una definición del concepto de calidad educativa es totalmente necesario ya que, como señala Berry (1992), si no sabemos muy bien qué es la calidad no podremos evaluarla, si no la evaluamos no podremos alcanzarla y, si no sabemos como conseguirla, acabaremos olvidándonos de ella.

¹ La normativa encomienda esta misión al Instituto Nacional de Evaluación y Calidad del Sistema Educativo, sin perjuicio de la evaluación que las Administraciones educativas de las Comunidades Autónomas realicen en sus ámbitos respectivos (art. 96 de la Ley Orgánica 10/2002).

Uno de los posibles enfoques que pueden adoptarse para definir este término es el que ofrece Mortimore (1991) que considera que una escuela de calidad es aquella que promueve el progreso de sus estudiantes en una amplia gama de logros intelectuales, sociales, morales y emocionales, teniendo en cuenta su nivel socioeconómico, su medio familiar y su aprendizaje previo². Otra posibilidad consiste en relacionar la calidad con el grado de satisfacción de los participantes en el proceso, siguiendo un enfoque próximo al que se emplea cuando se analizan las actividades de servicios en el sector privado (López Rupérez, 1994).

En la actualidad, y dentro de la concepción propia del modelo de Gestión de la Calidad Total, también se puede definir la calidad educativa sobre la base de diferentes dimensiones (CIDE, 2000):

- Calidad como buena reputación. Un centro educativo tendrá buena calidad cuando se hable bien de él, cuando tenga buena fama y tenga un prestigio reconocido.
- Calidad como resultado de una vivencia directa. Una experiencia favorable, satisfactoria y positiva en la relación de alumnos, padres y profesores con el centro educativo contribuirá a la buena calidad de dicho centro.
- Calidad como producto. Se basa en la estimación de la calidad a partir de los resultados obtenidos durante el curso académico (ej. número de aprobados)
- Calidad como capacidad innovadora. El centro debe ser una institución cambiante, dinámica e innovadora.

Esta divergencia de criterios nos lleva a pensar que, quizás, la opción más factible no sea encontrar una definición que incorpore todos estos posibles enfoques, sino más bien, considerar puntos de vista distintos sobre la calidad educativa. Así, desde una perspectiva objetiva, la educación será de calidad si se alcanzan las especificaciones establecidas lo que la aproxima a la idea de eficacia³ mientras que, desde la óptica subjetiva, la calidad se asocia a la satisfacción de las expectativas que se ha fijado previamente el cliente acerca del proceso educativo. Además, no debe olvidarse un

² Se trata de una medida de actuación global del centro neta de factores exógenos pero no de eficiencia ya que no considera los recursos utilizados por los centros.

³ Townsend y Gebhart (1986) definen este concepto como “calidad de hecho”.

tercer enfoque que, pese a representar un aspecto parcial de la calidad, tiene una gran relevancia en el contexto público como es la gestión eficiente de los recursos disponibles.

Una vez identificados los distintos criterios, el paso siguiente será establecer un mecanismo que permita medir la calidad atendiendo a cada uno de ellos. Con este objetivo, han de identificarse un conjunto de indicadores, que permitan cuantificar el concepto siguiendo los anteriores criterios, que deben reunir una serie de características que garanticen su representatividad (objetividad, simplicidad, especificidad, representatividad, independencia y fiabilidad). En la siguiente sección se presentan los diferentes indicadores considerados para cada uno de los criterios sugeridos como representativos de la calidad educativa.

3. Indicadores de la calidad educativa.

La existencia de diferentes criterios para medir la calidad en el campo educativo nos lleva a plantearnos si existe algún tipo de relación entre ellos. Ante esta pregunta, hemos decidido analizar las relaciones existentes entre una serie de indicadores contruidos a partir de los diferentes enfoques expuestos.

Dichos indicadores se han confeccionado a partir de la información contenida en una base de datos muy rica sobre la totalidad de los institutos públicos de enseñanza secundaria de tres regiones españolas (Aragón, Asturias y Extremadura), en la que se incluyen variables relativas a las características de sus estudiantes, las opiniones que éstos tienen sobre el centro de enseñanza y sus resultados académicos en el curso académico 2001-2002. Gran parte de esta información se ha obtenido mediante una encuesta realizada directamente a los estudiantes, lo que permite superar el problema habitual de escasez de información pública el sector educativo a este nivel. A través de este análisis será posible asignar a cada unidad de cada muestra⁴ un conjunto de valores representativos de su nivel de calidad atendiendo a diferentes criterios, de tal modo que sea posible comparar las unidades entre sí.

⁴ El análisis se ha realizado por separado para cada una de las muestras para evitar los problemas de heterogeneidad en la comparación de resultados que podrían generarse, principalmente, con la utilización de los criterios de calidad objetiva y de gestión.

3.1. Calidad objetiva

Debemos ser conscientes de que la definición de un indicador que refleje de manera objetiva el output de cualquier actividad pública resulta una tarea demasiado ambiciosa, y más aún en el caso de las instituciones de enseñanza, puesto que el proceso educativo genera efectos muy diversos sobre los alumnos difíciles de discernir. Asumiendo, por tanto, el carácter multidimensional del output educativo y por consiguiente, la imposibilidad de delimitar un concepto único y universalmente válido, consideramos que lo más razonable es tratar de encontrar una concepción parcial de dicho output que tenga significación en el contexto específico de nuestra investigación.

En nuestro caso, dicho contexto está representado por la evaluación de los centros escolares, por lo que la aproximación debe concentrarse en aquello que surge directamente del proceso de transformación que se lleva a cabo en las escuelas. A este respecto, parece existir un gran acuerdo en que en todas las instituciones educativas (independientemente del nivel en el que nos encontremos) se produce formación, la cual está constituida por elementos de carácter cognitivo y afectivo, si bien existe una cierta discrepancia al valorar si ambas categorías son igualmente relevantes⁵. Según la opinión mayoritaria, la preponderancia de cada uno de ellos varía en los sucesivos niveles que forman los distintos niveles educativos. Así, la importancia que suele atribuirse a las habilidades cognitivas o afectivas no es la misma en la enseñanza primaria, que en la secundaria, más preocupada por la transmisión de conocimientos concretos.

Aceptando este hecho, parece razonable que en esta investigación, en la que las unidades evaluadas son un conjunto de centros de enseñanza secundaria, utilicemos un indicador que refleje los logros académicos alcanzados por los alumnos⁶. Para ello, la

⁵ Entre los autores que defienden la inclusión de los valores cognitivos como representantes del output se encuentran los trabajos de Averch et. al (1974) y Levin (1974), mientras que otros autores consideran que no deben incluirse Madaus et. al (1979).

⁶ No obstante, Giménez, Prior y Thieme (2006) señalan que la medida del resultado académico no debería circunscribirse únicamente a los conocimientos adquiridos durante la etapa escolar, sino que debería incluir otros resultados asociados a la adquisición de otras habilidades y valores como son la fácil integración laboral y social, la capacidad de comunicación e interrelación, el respeto al entorno, el deporte, la responsabilidad política, social y personal, etc. Cuestión bien distinta sería el coste de obtención de este tipo de información.

mejor opción es la utilización de los resultados obtenidos en una prueba de aptitud homogénea para todos ellos⁷.

En el contexto nacional el único examen que cumple el requisito de estandarización es la Prueba de Acceso a la Universidad (PAU), realizada por todos los alumnos que desean estudiar una carrera universitaria. Tomando como referencia esta fuente de información, se pueden construir diferentes variables, tanto de carácter cuantitativo como cualitativo, que reflejen el output educativo de los centros considerados. En nuestro caso, se ha optado por considerar dos variables. Por un lado, la variable “NOTAS”, que refleja la nota media de los alumnos que aprobaron la PAU y, por otro, la variable “APROBADOS” que representa el porcentaje de alumnos aprobados en la prueba de acceso, respecto a los presentados.

La información ofrecida por estas variables proporciona un indicador de la calidad de la enseñanza de gran validez, dado que el principal objetivo de la enseñanza en este nivel educativo es la obtención de un rendimiento académico. Además, este indicador es conocido y aceptado tanto por los gestores educativos, como por los propios padres de los alumnos, siendo habitual que la satisfacción de estos últimos esté directamente relacionada con los resultados académicos de sus hijos. Finalmente, la utilización de estos indicadores para evaluar el comportamiento de los centros garantiza una comparación homogénea, algo que, como veremos a continuación, no ocurre cuando se opta por un indicador subjetivo de la calidad. En todo caso, estos indicadores tampoco están libres de deficiencias. Entre otras razones porque en las comparaciones no se ajustan las diferentes condiciones socioeconómicas y familiares que afectan al alumnado respectivo y que están fuera del control de cada centro escolar.

3.2. Calidad subjetiva

El concepto de calidad subjetiva lleva implícita una valoración por parte del usuario o cliente acerca de un determinado servicio. Por tanto, parece razonable pensar

⁷ Esta propuesta está avalada por la experiencia internacional, donde los instrumentos empleados para evaluar el nivel de los sistemas educativos de distintos países están basados en un conjunto de pruebas que examinan sus conocimientos. Entre ellos, el que goza de un mayor nivel de aceptación es el proyecto PISA (Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos), considerado por los gestores públicos

que para obtener un indicador subjetivo de la calidad de un servicio habrá que preguntar a aquellos agentes a los que se destina el servicio si están satisfechos con lo que se les ofrece. En el contexto de la presente investigación, se deberá proceder a identificar a los usuarios del mismo y preguntarles su opinión sobre la enseñanza que reciben. Atendiendo a este criterio, se ha construido un indicador que nos aproxime a la calidad de los servicios educativos tomando como referencia las opiniones de los que, a nuestro juicio, son los agentes que están más capacitados para evaluar el nivel del servicio recibido, los propios estudiantes de los centros evaluados⁸. Esta elección nos ofrece un punto de vista muy distinto al que brindan los resultados obtenidos en las evaluaciones de conocimientos, asociada a los intereses de los propios centros, sus profesores e incluso los padres de los alumnos, con lo que surge una posibilidad de contrastar si el concepto de calidad que miden cada uno de estos indicadores es coincidente.

La herramienta a través de la cual se captan las opiniones de los estudiantes es un cuestionario adaptado del instrumento SERVQUAL (Parasuraman, Zeithaml y Berry, 1988), que mide la calidad de servicio mediante la diferencia entre las percepciones y las expectativas de los clientes⁹. Concretamente se adopta una escala derivada de la anterior, SERVPERF, que tiene en cuenta únicamente las percepciones de los usuarios del servicio (Cronin y Taylor, 1992), pues consideramos que, en el caso de la enseñanza secundaria, los alumnos no tienen unas expectativas previas demasiado claras sobre el servicio que van a recibir en los institutos.

La escala original de este instrumento de medida está integrada por veintidós ítems que permiten la medición de la calidad de un servicio; algunos de ellos han sido redefinidos, otros se han eliminado y otros nuevos se han incluido para adaptar la escala

como una herramienta muy útil para la política educativa ya que permite comparar los sistemas educativos de distintos países a lo largo de períodos de tiempo previamente establecidos.

⁸ Esta elección nos ofrece un punto de vista muy distinto al que brindan los resultados obtenidos en las evaluaciones de conocimientos, muy asociada a los intereses de los propios centros, sus profesores e incluso los padres de los alumnos, con lo que surge una posibilidad de contrastar si el concepto de calidad que miden cada uno de estos indicadores es coincidente. Asimismo, señalar que somos conscientes de que los padres de los alumnos también podrían ser considerados clientes del servicio, con su propia percepción sobre la calidad del mismo. No obstante, el elevado coste de realización de una encuesta entre los padres de todos los alumnos entrevistados no permitió disponer de dichos datos.

⁹ El criterio empleado por la escala SERVQUAL es el siguiente: si el valor de las percepciones iguala o supera el de las expectativas, el servicio es considerado de buena calidad, mientras que si el valor de las percepciones es inferior al de las expectativas se dice que el servicio presenta deficiencias de calidad.

al escenario de la enseñanza secundaria. Sobre ellos los estudiantes han de expresar su grado de satisfacción en escalas tipo Likert (de 1 a 5).

El primer paso de este proceso consiste en identificar los atributos clave de la calidad en el ámbito de nuestro estudio a partir de las publicaciones sobre la evaluación de la calidad de los servicios públicos en general y los de enseñanza en particular. De este modo, se obtiene un conjunto de 22 ítems representativos de diferentes factores que pueden influir en el rendimiento de los alumnos y que son considerados como unos indicadores adecuados de la calidad del servicio en enseñanza secundaria (según la evaluación que los usuarios hacen del servicio recibido), referidos fundamentalmente a los recursos con los que cuentan los centros, la calidad del profesorado y los métodos de enseñanza¹⁰.

Aunque las respuestas de los estudiantes al cuestionario (22 ítems) proporcionan una rica información sobre diferentes dimensiones de la calidad percibida, su utilización directa en el análisis resulta poco operativa. Por este motivo, en cada una de las muestras se ha sintetizado la información disponible mediante un análisis factorial de componentes principales (ACP)¹¹, a través del cual se ha reducido considerablemente el número de atributos con una pérdida de información aceptable. Concretamente, con la aplicación del ACP el número de variables se ha reducido en todas las muestras desde las veintidós originales hasta otros tres factores que explican al menos un 65 % de la información original¹², cada uno de los cuales puede asociarse con una de las dimensiones de la calidad del servicio percibida por los alumnos de enseñanza secundaria: a) cuestiones relativas al profesorado (calidad de la docencia e interés por su labor); b) elementos tangibles (instalaciones, equipamiento, materiales y fondo bibliográfico); c) otras dimensiones de la enseñanza (diferentes aspectos relativos a la formación que se recibe en el centro).

Finalmente y con el propósito de complementar esta información, se ha construido un cuarto indicador que refleja la opinión que tienen los estudiantes sobre la

¹⁰ La totalidad de los atributos considerados se recoge en el Cuadro 1 del Anexo.

¹¹ La aplicación del ACP resulta adecuada para todas las muestras, puesto que en todas ellas las variables presentan correlaciones elevadas con otros atributos, el determinante de la matriz de correlaciones es muy bajo y el valor del estadístico KMO y el test de esfericidad de Bartlett es suficientemente alto.

calidad global del centro, a partir de las respuestas de los alumnos para una pregunta del cuestionario formulada en los términos de valoración general de la calidad de la enseñanza percibida en el mismo. Desde nuestro punto de vista, la información ofrecida por esta variable resulta mucho más útil que la media de los tres componentes anteriores, puesto que lleva implícita la asignación de ponderaciones del encuestado a las diferentes dimensiones de calidad percibidas.

3.3. Calidad de gestión

La evaluación de los centros a partir de sus resultados académicos permite identificar a los que están alcanzando unos mayores niveles de producción pero no tiene en cuenta los recursos de los que dispone cada uno de ellos para realizar esa tarea. Tal relación entre los outputs e inputs del proceso de producción, estimada con respecto a una situación óptima, es la que proporciona el concepto de eficiencia o calidad de gestión. Su cálculo resulta imprescindible para valorar la actuación de los centros respecto a la gestión de sus propios recursos.

Para realizar dicha estimación han de incorporarse, en consecuencia, otras variables relativas al nivel de recursos o inputs empleados. En ese sentido, cabe distinguir dos tipos de factores a los que debe darse un tratamiento diferenciado en la estimación: los inputs controlados por los centros (número de profesores, tamaño de los grupos o recursos del centro), que han de utilizarse inicialmente para construir los índices de eficiencia, y los inputs no controlables por los centros, representados por las características de los estudiantes, cuya incorporación en el análisis debe hacerse en una etapa posterior.

En cuanto a los inputs sobre los que los centros tienen un cierto control, y a pesar de que en algunos trabajos se duda sobre su efecto en los resultados educativos¹², se ha creído conveniente incluirlos en el análisis. En este sentido se han considerado dos variables, representativas de los dos factores que la literatura considera como fundamentales cuando se

¹² En el caso de Aragón la varianza total explicada asciende a 65,5%, en Asturias a un 68,3% y en Extremadura alcanza un 70,3%.

¹³ Entre estos trabajos los más representativos son los de Hanushek (1971, 1986).

trata de evaluar el comportamiento de los centros educativos: profesorado y condiciones físicas del centro¹⁴.

Con relación a los inputs no controlables, la realización de una encuesta en todos los centros evaluados nos ha permitido disponer de una información directa de las variables relevantes, a diferencia de la mayor parte de los estudios empíricos que se ven obligados a utilizar aproximaciones muy indirectas. A partir de los datos de la encuesta se han seleccionado un conjunto de variables que ofrecen información sobre diferentes aspectos relativos a las características del alumnado, todas ellas estadísticamente relacionadas con las variables representativas del output y claramente vinculadas con los factores que la literatura identifica como los más influyentes en el rendimiento del alumno (entorno familiar, capacidades y el efecto *peer-group*). Ninguna de estas variables representa, sin embargo, exclusivamente a aquellos factores identificados por la literatura, más bien, todas ellas pueden interpretarse como indicadores de otras variables latentes del entorno socioeconómico, las capacidades de los alumnos, etc. En la medida que la introducción de las variables individuales pueda resultar discutible, hemos tratado de superar esa limitación aplicando el *análisis de componentes principales (ACP)* a cada una de las muestras disponibles¹⁵. De este modo, en la estimación de los índices de eficiencia para los centros de cada región se incluyen como inputs no controlables las tres variables que sintetizan la información que ofrecían las variables originales.

Tras definir todas las variables relevantes, se realiza la evaluación del nivel de eficiencia de los centros, empleando un extensión del modelo DEA en varias etapas para incorporar adecuadamente la información relativa a los inputs no controlables. Concretamente hemos optado por la utilización del modelo de tres etapas propuesto por Fried y Lovell (1996) y modificado posteriormente por Muñiz (2002), porque es un método que se basa únicamente en la utilización de técnicas no paramétricas, consideradas por la mayor parte de los investigadores como las más adecuadas en un sector como el educativo en el que es tan complejo el conocimiento de la función de

¹⁴ Los trabajos de Bessent et. al (1982), Smith y Mayston (1987), McCarty y Yaisawarng (1993) o Muñiz (2002) coinciden en la utilización de variables representativas de estos factores.

¹⁵ Esta técnica nos permite reducir el número de variables, en todos los casos, hasta tres componentes que recogen un elevado porcentaje de la información original. Concretamente, en el caso de Aragón los tres

producción. Con la aplicación de este modelo a cada una de las muestras, siguiendo una orientación al output con rendimientos variables de escala¹⁶, se puede asignar un índice a cada unidad, a partir de las cuales puede construirse una clasificación de los centros evaluados atendiendo al nivel de eficiencia con el que utilizan sus recursos productivos.

4. Resultados obtenidos para tres muestras diferentes.

En este apartado se analizan las posibles relaciones que existen entre los diferentes indicadores representativos de la actuación de los centros: las tres dimensiones de la calidad del servicio percibido por los alumnos (profesorado, elementos tangibles y otras dimensiones de la enseñanza), la calidad global percibida por los usuarios, los indicadores objetivos de la calidad educativa (notas y número de aprobados en la PAU) y, finalmente, los índices de eficiencia asignados a cada centro en función del grado de aprovechamiento de los recursos disponibles una vez descontado el efecto de los inputs no controlables.

Para ilustrar este análisis se han construido diversos gráficos (12 para cada región) en los que se asocian todas estas variables dos a dos, a partir de los cuales puede identificarse si existe algún tipo de vinculación entre los valores asignados a cada unidad¹⁷. Posteriormente, se han calculado los coeficientes de rangos de Spearman entre las distintas variables representativas con el propósito de comprobar si existen similitudes en el orden de las unidades (Cuadros 2, 3 y 4 del Anexo).

La conclusión principal que se obtiene tras el análisis de los gráficos y los cuadros es que la relación existente entre las diferentes dimensiones de la calidad, independientemente del indicador que las represente, es prácticamente nula en todos los

componentes extraídos representan un 78,34% de la información original, en Asturias un 70,16% y en Extremadura un 78,19%.

¹⁶ La elección de esta orientación se basa que los gestores de los centros tienen mayor capacidad para mejorar el rendimiento de los alumnos que para reducir la cantidad de inputs escolares empleados. La utilización de rendimientos variables de escala se justifica por cuestiones técnicas relacionadas con el uso de ratios en las variables (Hollingsworth y Smith, 2003) y por la necesidad de eliminar posibles ineficiencias relacionadas con el tamaño del centro.

¹⁷ Estos gráficos no han sido incluidos como anexo para evitar que el documento tuviera una extensión excesiva. No obstante, están a disposición de cualquier persona interesada solicitándolos a los autores.

casos y para las tres muestras consideradas¹⁸. Este resultado empírico confirma nuestras previsiones iniciales sobre la necesaria cautela que debe tenerse a la hora de establecer como objetivo de la política educativa el incremento de la calidad en el sector, sin preocuparse por definir adecuadamente qué se está entendiendo por calidad.

5. ¿Es posible construir una medida global de calidad?

La verificación de que existen importantes divergencias entre los tres criterios considerados para medir la calidad en educación, unida a la certeza de que todos ellos son factores relevantes a la hora de establecer las líneas básicas de la política educativa, nos lleva a plantearnos si resulta factible construir un único indicador de calidad que englobe a estas tres dimensiones conceptuales.

En este sentido, una opción interesante podría ser la utilización del Análisis Envolvente de Datos (DEA) como técnica para medir la actuación de los centros educativos en la que, como variables representativas del output, se incluirían los tres indicadores de calidad y una variable, con valor constante, para todas las unidades como único input del proceso¹⁹. En este escenario, el indicador calculado a través del DEA sería interpretado como un índice global que refleja la capacidad de los centros educativos para conseguir unos mayores niveles de calidad, entendiendo este concepto desde una triple perspectiva: objetiva, subjetiva y de gestión.

No obstante, esta alternativa se enfrenta a una importante disyuntiva. La enorme flexibilidad del DEA permite asignar ponderaciones nulas a alguno (o algunos) de los outputs y, por tanto, construir indicadores finales basados únicamente en una noción de calidad con independencia del nivel alcanzado en las otras dimensiones. Ello resulta difícil de sostener si, como venimos argumentando, cada una de estas dimensiones resultan relevantes y son independientes.

¹⁸ Aunque ésta sea la conclusión general, se ha podido apreciar que existe una correlación positiva significativa entre el indicador de la calidad global y las variables representativas de la calidad objetiva (NOTAS y APROBADOS) en las muestras de Extremadura y Asturias.

¹⁹ Lovell y Pastor (1999) demuestran que, siempre que se utilicen rendimientos variables de escala, los resultados obtenidos empleando un DEA sin inputs son equivalentes a los que se obtendrían en un DEA en el que se incluya un solo input constante.

En el otro extremo estaría aquella situación en la que fuera posible asignar un peso específico a cada una de las dimensiones de calidad, obteniéndose el índice global mediante un simple análisis de ratios, en el que desaparecería la flexibilidad.

Entre esos dos extremos se sitúa una extensión del DEA que ha tenido un gran desarrollo en los últimos años²⁰, aplicar la técnica con restricción de ponderaciones. Dentro de sus posibles opciones, una que parece razonable (y cuya versión final debería ser concretada por expertos en el sector educativo) consistiría en establecer un peso mínimo y máximo a esas ponderaciones, de manera que, por una parte, garantizásemos que todas las dimensiones de calidad se tienen en cuenta y por otra, limitásemos una especialización excesiva de las unidades en cualquiera de las dimensiones contempladas. En el Cuadro 5 del Anexo se presentan los resultados obtenidos mediante un DEA con y sin restricción de ponderaciones. Siguiendo con la opción propuesta, fijamos, a modo de ejemplo, una ponderación mínima del 10 % y una máxima del 50 % para cada una de las dimensiones de calidad. Como cabía esperar los resultados son claramente distintos.

6. Conclusiones

En el presente estudio se ha revisado sintéticamente la gran variedad de conceptos que usualmente se identifican como calidad de un servicio público, sin que quede clara la existencia o no de relación entre los mismos, pese a emplearse en ocasiones como sinónimos. Con el fin de analizar la existencia real o no de vínculos significativos entre las posibles interpretaciones alternativas de la calidad y sus respectivos indicadores en la prestación de un servicio público, se ha llevado a cabo un análisis en el que se miden, y se comparan posteriormente, los valores alcanzados por los Institutos de Enseñanza Pública de tres regiones españolas diferentes (Asturias, Aragón y Extremadura) respecto a tres acepciones sugeridas de calidad: objetiva, subjetiva y relativa a la gestión (eficiencia). Los resultados empíricos obtenidos, pese a estar limitados al ámbito de nuestra aplicación, nos han permitido comprobar la ausencia de relaciones significativas entre los tres conceptos considerados, poniendo de

²⁰ Esta extensión del DEA, propuesta inicialmente por Dyson y Thanassoulis (1988), se ha utilizado en múltiples trabajos teóricos y aplicados (Roll, Cook y Golany, 1991; Pedraja, Salinas y Smith, 1997, entre otros), gozando en la actualidad de un elevado nivel de aceptación entre los investigadores de este campo.

relieve por tanto la importancia de identificar de forma clara a qué versión concreta de calidad se hace referencia, ya sea en un estudio académico, en la adopción de una medida de política económica o en la presentación de resultados a la sociedad.

Debido a la divergencia demostrada entre los indicadores de las tres acepciones de calidad consideradas, la posibilidad de obtener una medida global de la calidad en la actuación de cada centro educativo debe pasar por incluir todas las visiones parciales de dicho término de forma simultánea en el mismo análisis. El Análisis Envolvente de Datos (DEA) se presenta como una herramienta metodológica adecuada para este fin, pero con un problema destacado: su elevada flexibilidad al otorgar ponderaciones a las diversas variables. Considerada en otras utilidades como una de sus grandes virtudes, en el caso que aquí estudiamos puede llevar a que para una escuela específica se tenga en cuenta sólo su buena conducta en una de las visiones parciales de la calidad, ignorando las demás (asignándoles ponderaciones muy bajas o nulas). Este hecho equivaldría a asumir implícitamente que alguna de las visiones parciales de la calidad no es considerada relevante. En este documento se sugiere una solución para este inconveniente, como sería el empleo de la extensión del modelo DEA conocida como restricción de las ponderaciones, que garantizaría que en la evaluación global de la calidad de cada escuela se consideren, respetando una cierta flexibilidad, todas las dimensiones de calidad que se juzguen relevantes.

Por último resta dar respuesta, en la medida de nuestras posibilidades, a una pregunta final: las distintas interpretaciones de lo que es calidad en el servicio educativo, con sus diferentes medidas y resultados sin relación entre sí, ¿tienen algún nexo común en cuanto a las vías para su mejora en la práctica? Una respuesta afirmativa simplificaría la discusión aquí tratada en cuanto a que, pese a las distintas interpretaciones y medidas, las soluciones de mejora de la calidad serían convergentes en todo caso. En cambio, una contestación negativa a la pregunta anterior obligaría al gestor del servicio a primar, sea de forma explícita o implícita, un concepto de calidad sobre los restantes de cara a la mejora de sus resultados. Ciñéndonos al sector educativo²¹, podemos apuntar de forma sucinta las siguientes actuaciones para la mejora de cada concepto de calidad tratado:

²¹ El breve análisis teórico que realizamos a continuación, a modo de ejemplo para el caso específico del sector educativo, debe ser adaptado en cada situación a las características del sector analizado. Por tanto,

- Calidad objetiva (resultados académicos). Los métodos pedagógicos empleados por el personal docente, así como su motivación, capacidad y actitud tienen un efecto sobre los resultados académicos ampliamente respaldado en la literatura, pese a los importantes problemas prácticos para el investigador relativos a la cuantificación de este tipo de aspectos cualitativos²². Asimismo, las características socioeconómicas y familiares del alumnado tienen una correlación significativa con los resultados académicos alcanzados. Por ello, una mejora de dichas condiciones, pese a no ser competencia de la escuela, redundaría (si bien es cierto que con efectos a medio y largo plazo) en una mejora de dichos resultados²³.

- Calidad subjetiva (percepción de los clientes del servicio). Si se considera a los alumnos como clientes, podemos mencionar: el papel clave del docente como motivador, no sólo en cuanto a estimular interés por los contenidos de la enseñanza, también como diseñador de una docencia amena y sugerente; el apoyo efectivo a la participación de los alumnos en algunas de las decisiones que les afecten de forma directa (muchas de ellas de importancia menor para la dirección del centro pero que pueden marcar la percepción del alumno respecto al servicio recibido), y la variedad e interés de las actividades extraescolares, estimulando la participación de los alumnos en las mismas se consigue una mayor satisfacción y además puede favorecer la identificación del alumno con el centro al que pertenece y por tanto, su percepción positiva del mismo. Asimismo, si se considerase a los padres como clientes del servicio, podemos señalar como vías de mejora de su percepción acciones como la mejora de los canales de información sobre las actividades realizadas en el centro educativo, la realización de un seguimiento informativo individualizado y periódico (que incluya temas como el control de asistencia y la actitud en el aula) o, al igual que en el caso de los alumnos como clientes, estimular su participación efectiva y directa en los procesos

las conclusiones a las que lleguemos en cuanto a la divergencia o convergencia de las vías de mejora de los distintos conceptos de calidad educativa no son extrapolables de forma directa al resto de servicios.

²² La corriente de estudio que trata el concepto de las “escuelas eficaces” hace hincapié tanto en los métodos docentes como en la propia organización social de la escuela como aspectos que influyen directamente en los resultados académicos de los alumnos.

²³ No debe interpretarse esta afirmación como una defensa de la selección del alumnado en cuanto vía para la mejora de los resultados de una escuela individual, puesto que si bien dicha conducta muy posiblemente mejoraría los resultados académicos en una escuela particular, en términos globales llevaría a la creación de guetos educativos y a un probable empeoramiento de los resultados globales de la comunidad educativa.

de decisión y/o actividades extraescolares, con el mismo efecto sobre la identificación de la familia con su escuela respectiva.

- Calidad en la gestión (eficiencia en la relación inputs/outputs). Respecto a los incrementos de eficiencia vía inputs, serían relevantes acciones como el aprovechamiento racional de la ratio alumnos/profesor, en cuanto al aprovechamiento de las economías de escala²⁴, así como la racionalización del gasto presupuestario y la transparencia en su ejecución. Por la vía de los outputs, dado que en los análisis de medida de la eficiencia se suelen emplear como outputs los resultados académicos, las vías para su mejora serían las mismas que en el apartado de calidad objetiva.

Si revisamos todos los puntos anteriores nos encontramos con que varias de las soluciones mencionadas sólo son significativas para la calidad en un aspecto parcial de los mencionados e incluso otras pueden producir resultados contraproducentes entre distintas visiones de la calidad²⁵. En cambio, sí queremos destacar que hay una vía de mejora de la calidad común a los tres conceptos manejados y que por tanto cobra una importancia decisiva en cualquier medida de política económica que pretenda mejorar la calidad educativa: las características de los docentes (no sólo conocimientos, también actitud, motivación, etc.) y los métodos de enseñanza empleados. El efecto positivo de las medidas que mejoren este factor puede comprobarse tanto en la calidad objetiva (mejora de los resultados académicos), como en la subjetiva (un docente que motive a sus alumnos y desarrolle clases amenas contribuirá a mejorar la percepción de éstos sobre el servicio recibido) y en la calidad en la gestión (docentes motivados e involucrados en los métodos pedagógicos producirán mayores outputs sin que posiblemente sea necesario un consumo de recursos económicos significativamente mayor).

²⁴ En la literatura se suele defender que una ratio superior a 25-30 alumnos por profesor tiene un efecto negativo sobre los resultados, pero en cambio una disminución de esos niveles no tiene un efecto positivo significativo y sí un coste económico.

²⁵ Así por ejemplo, aprovechar al máximo las economías de escala en la ratio profesor/alumno permite mejorar la eficiencia o calidad en la gestión, pero no afecta a la calidad objetiva ni subjetiva, lo mismo que las acciones sobre las actividades extraescolares, pese a afectar a la calidad subjetiva, no afectan a priori a la calidad objetiva ni a la eficiencia (suponiendo unas actividades con un coste económico razonable). Del mismo modo, el aumento de recursos económicos destinados a proveer de información actualizada y periódica a los padres sobre la actuación de sus hijos contribuirá a mejorar la percepción de los mismos del servicio recibido y por tanto la calidad subjetiva, pero posiblemente repercutiría en una disminución de la eficiencia como calidad de la gestión, dado que implicaría un gasto considerable que no se vería reflejado a priori en un aumento de los resultados académicos.

Referencias bibliográficas

- AVERCH, H.A., CARROLL, S.J., DONALDSON, T.S., KIESLING, H.J. y PINCUS, J. (1974): “*How effective is schooling? A critical review of research*”, New Jersey, Educational Technology Publications. Englewood Cliffs.
- CARMAN, J.M. (1990): “Consumer perceptions of service quality: an assessment of the SERVQUAL dimensions”, *Journal of Retailing*, 66, 1, pp. 33-55.
- CIDE / MECD (2000): “*La mejora de la eficacia escolar*”, MECD. Madrid.
- CRONIN, J.J. y TAYLOR, S.A. (1992): “Measuring service quality: a reexamination and extension”, *Journal of Marketing*, 56, pp. 55-68.
- FRIED, H. O. y C. A. K. LOVELL (1996): *Searching for the zeds*, Ponencia presentada en el II Georgia Productivity Workshop.
- GIMÉNEZ, V., PRIOR, D. Y THIEME, C. (2007): “Technical efficiency, managerial efficiency and objective-setting in the educational system: An international comparison”, *Journal of the Operational Research Society*, 58 (8), pp. 996-1007.
- HANUSHEK, E. (1971): “Teacher characteristics and gains in student achievement: estimation using micro data”, *American Economic Review*, 61, Mayo, pp. 280-288.
- HANUSHEK, E. (1986): “The economics of schooling: Production and efficiency in public schools”, *Journal of Economic Literature*, vol. 24, nº 3, pp. 1.141-1.177.
- HOLLINGSWORTH, B. y SMITH, P. (2003): “Use of ratios in Data Envelopment Analysis”, *Applied Economics Letters*, vol. 10, pp. 733-735.
- KRUEGER, A. y LINDAHL, M. (2001): “Education and growth: why and for whom?”, *Journal of Economic Literature*, 39, pp. 1101-1136.
-

- LEVIN, H. (1974): "Measuring the efficiency in educational production", *Public Finance Quarterly*, 2, pp. 3-24.
- LÓPEZ RUPÉREZ, F. (1994): "*La gestión de la calidad en educación*", Ed. La Muralla, Madrid.
- LOVELL, C.A.K. y PASTOR, J.T. (1999): "Radial DEA models without inputs or without outputs", *European Journal of Operational Research*, 118, pp. 46-51.
- MADAUS, G.F., KELLAGHAN, T. RAKOW, E.A. y KING, D.J. (1979): "The sensitivity of measures of school effectiveness", *Harvard Educational Review*, 49 (2), pp. 207-230.
- MANCIBÓN, M.J. y MUÑIZ, M. (2003): "Aspectos clave de la evaluación de la eficiencia productiva en la educación secundaria", *Papeles de Economía Española*, nº 95, pp. 162-187.
- McCARTY, T. y YAISAWARNG, S (1993): "Technical efficiency in New Jersey School districts", en FRIED, H., LOVELL, C.A.K. y SCHMIDT, S. (ed.): "*The Measurement of Productive Efficiency: Techniques and Applications*", Oxford University Press, New York.
- MORTIMORE, P. (1991): "The nature and findings of research on school effectiveness in the primary sector", en RIDDELL, S. y BROWN, S. (eds.): "*School effectiveness research: Its messages for school improvement*", pp.9-20. Edinburgh: HMSO.
- MUÑIZ, M. (2002): "Separating Managerial Inefficiency and External Conditions in Data", *European Journal of Operational Research*, vol. 143-3, pp. 625-643.
- PARASURAMAN, A., ZEITHAML, V. y BERRY, L. (1985): "A conceptual model of service quality and its implications for future research", *Journal of Marketing*, 49, pp. 41-50.

PEDRAJA, F., SALINAS, J. y SMITH, P. (1997): "On the role of weight restrictions in Data Envelopment Analysis", *Journal of Productivity Analysis*, vol. 8, num. 2, pp. 215-230.

ROLL, Y., COOK, W. y GOLANY, B. (1991): "Controlling factor weights in data envelopment analysis", *IEEE Transactions* 23, pp. 2-9.

SMITH, P. y MAYSTON, D. (1987): "Measuring efficiency in the public sector", *OMEGA International Journal of Management Science*, nº 15, pp. 181-189.

ANEXO

Cuadro 1: Definición de los atributos o ítems utilizados para medir la calidad

ATRIBUTOS	SIGNIFICADO
INSTALAC	Las instalaciones físicas de mi centro de estudios (aulas, laboratorios, salones, biblioteca, polideportivo, cafetería, baños) se encuentran en buen estado.
EQUIPAMI	El equipamiento (mobiliario, decoración, equipos informáticos y audiovisuales) de mi centro de estudios parece moderno.
MATERIAL	Los materiales relacionados con la enseñanza en mi centro de estudios (manuales, material de apoyo, fotocopias) son de fácil comprensión.
CALEFACC	La calefacción funciona correctamente.
ILUMINAC	La iluminación es adecuada.
BIBLIOTE	El centro posee una biblioteca con suficientes fondos bibliográficos.
INFORMAC	En mi centro de estudios se preocupan de mantener la información sin errores (listados de alumnos matriculados, listados de profesores, avisos de reuniones, calificaciones).
PROMESAS	En mi centro de estudios cuando prometen hacer algo en un cierto tiempo (entregarnos materiales, corregir exámenes, tratar un tema de estudio) lo hacen.
TEMARIO	Los profesores del centro siempre intentan acabar el temario/programa.
ERRORES	Los profesores cometen pocos errores al explicar las asignaturas.
CONOCIMI	El profesorado tiene conocimientos suficientes para contestar a las cuestiones de los alumnos.
EXPLICA	El profesorado explica con claridad.
CONTENID	Los contenidos impartidos en las asignaturas están actualizados.
TEORPRAC	Las clases combinan aspectos teóricos y prácticos.
MEDIOS	Los profesores combinan medios de enseñanza tradicional con medios modernos (como por ejemplo: conexión a internet y prácticas en el ordenador).
DISPUEST	El profesorado siempre se muestra dispuesto a ayudar a los alumnos.
FORMACIO	En este centro se recibe tanto formación académica, como formación humana.
EXTRAACA	Mi centro organiza actividades extra-académicas (conferencias, visitas a empresas, museos).
NECESIDA	El personal del centro comprende mis necesidades e inquietudes específicas.
INTERES	Los profesores fomentan el interés por las asignaturas que imparten entre los alumnos.
ENSEÑAR	El profesorado parece realmente interesado en enseñar.
ORIENTAN	Los profesores del centro nos orientan adecuadamente sobre nuestro futuro profesional.

Cuadro 2: Índice de correlación de Spearman entre los indicadores (Extremadura)

	EFICIENCIA	NOTAS	APROBADOS
EFICIENCIA	1,000		
NOTAS	0,683**	1,000	
APROBADOS	0,280*	0,338**	1,000
CALIDAD	0,151	0,368**	0,489**
PROFESORES (FACTOR 1)	0,015	0,064	0,258*
CENTRO (FACTOR 2)	-0,066	-0,092	-0,052
OTRAS DIMENS. (FACTOR 3)	-0,172	-0,209	0,095

** La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

* La correlación es significativa al nivel 0,05 (bilateral).

Cuadro 3: Índice de correlación de Spearman entre los indicadores (Asturias)

	EFICIENCIA	NOTAS	APROBADOS
EFICIENCIA	1,000		
NOTAS	0,470**	1,000	
APROBADOS	0,163	0,320*	1,000
CALIDAD	0,218	0,316*	0,145
PROFESORES (FACTOR 1)	0,010	-0,134	-0,010
CENTRO (FACTOR 2)	-0,013	0,119	0,164
OTRAS DIMENS. (FACTOR 3)	-0,146	-0,025	0,035

** La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

* La correlación es significativa al nivel 0,05 (bilateral).

Cuadro 4: Índice de correlación de Spearman entre los indicadores (Aragón)

	EFICIENCIA	NOTAS	APROBADOS
EFICIENCIA	1,000		
NOTAS	0,668**	1,000	
APROBADOS	0,261*	0,122	1,000
CALIDAD	0,182	0,181	0,040
CENTRO (FACTOR 1)	-0,054	-0,014	-0,130
PROFESORES (FACTOR 2)	0,157	0,114	-0,114
OTRAS DIMENS. (FACTOR 3)	-0,098	-0,151	0,063

** La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

* La correlación es significativa al nivel 0,05 (bilateral).

Cuadro 5: Comparación de medidas alternativas de calidad global

	ASTURIAS		ARAGÓN		EXTREMADURA	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
Centros en la frontera	31 %	13 %	21 %	3 %	50 %	1 %
Valor medio	94,83	93,03	92,29	86,94	96,61	83,63
Correlación (Coef. de Pearson)	0,8355		0,7251		0,2503	

(1) DEA sin restricciones

(2) DEA con ponderaciones restringidas (Min. 10% - Max. 50%)

Hacia una mayor Transparencia Fiscal en Argentina:

Estudio del grado de acceso público a la
información fiscal en provincias y municipios

Investigadores:

- Nadin Argañaraz ¹
- Sofía Devalle ²
- Gustavo Guelbert
- Natalia Rodríguez ³
- Ana Sánchez
- Lucrecia Viano ⁴

¹ Director de Investigaciones del Ieral de Fundación Mediterránea. E- mail: nadinar@ieral.org

² Investigadora del Ieral y docente FCE. E- mail: sdevalle@ieral.org

³ Investigadora del Ieral. E- mail: nrodriguez@ieral.org

⁴ Investigadora del Ieral. E- mail: lviano@ieral.org

Abstract

La calidad de las instituciones democráticas depende en buena medida del grado de participación ciudadana. Por otro lado, es responsabilidad ineludible de la administración pública la difusión de información fiscal veraz y detallada que permita lograr un eficaz control del accionar del Estado por parte de los ciudadanos.

En este sentido, adquiere relevancia el concepto de **Transparencia Fiscal**, porque constituye una herramienta que tiende al cumplimiento de los principios de buena gobernabilidad, como lo son la responsabilidad fiscal o la previsibilidad.

El presente trabajo analiza uno de los componentes esenciales de la transparencia fiscal, que es el **acceso público a la información fiscal**, centrando el estudio en los niveles subnacionales de gobierno en Argentina. La investigación abarca las 23 jurisdicciones provinciales, CABA y una muestra de 100 municipios de todo el país.

Mediante el análisis de la información fiscal que los gobiernos subnacionales publican en sus sitios web y a través de un pedido ciudadano de datos, se construyen índices de acceso a la información fiscal, que permiten realizar comparaciones entre las jurisdicciones y posibilitan un seguimiento futuro de cada una de ellas.

Se detectan bajos y dispares niveles de información fiscal en los ámbitos provincial y municipal. Si bien se observan mejorías respecto a años anteriores en cuanto a la cantidad de información relacionada con los actos de gobierno que se publica, la situación aún dista de ser óptima. A nivel municipal resulta mucho más preocupante la escasez de información fiscal que en el ámbito provincial. Se detecta, asimismo, una baja predisposición por parte de los funcionarios municipales a proveer de información que tiene carácter público, como lo es la ejecución presupuestaria.

En definitiva, queda aún un largo camino por recorrer en materia de accesibilidad pública a la información de los actos de gobierno, especialmente para los niveles subnacionales. Se plantea el desafío que todas las instituciones, organismos y la ciudadanía en general tomen conciencia acerca de la importancia que tiene la transparencia en la consolidación de las instituciones democráticas.

Clasificación JEL: H1; H7.

Palabras claves: transparencia fiscal, gobiernos subnacionales, libre acceso a la información.

Indice

I. Introducción	4
II. Objetivos del estudio	7
III. Reglas fiscales y marco legal en Argentina	9
III.1 Ventajas y desventajas de las reglas fiscales.....	9
III.2 Reglas fiscales recientes en Argentina: el Régimen de Responsabilidad Fiscal.....	10
III.3 La transparencia fiscal nacional y subnacional: el caso argentino.....	11
IV- Aspectos metodológicos	14
IV.1 Muestra del estudio.....	14
IV.2 Obtención de la información.....	15
IV.3 Formas de analizar la información.....	16
V. Análisis provincial	17
V.1 Índice de Acceso Público a la Información Fiscal Provincial (IAPIF provincial).....	17
V.1.1 <i>Construcción del IAPIF provincial</i>	17
V.1.2 <i>Resultados del IAPIF provincial</i>	19
V.2 Índice de Detalle de la Información provincial (IDI provincial).....	24
V.2.1 <i>Construcción del IDI provincial</i>	24
V.2.2 <i>Resultados del Índice de Detalle de la Información provincial (IDI)</i>	25
VI. Análisis Municipal	28
VI.1 Índice de Acceso Público a la Información Fiscal municipal (IAPIF municipal)	28
VI.1.1 <i>Construcción del IAPIF municipal</i>	28
VI.1.2 <i>Resultados del IAPIF municipal</i>	30
VI.2 Los costos del acceso a la información.....	37
VI.3 El pedido de información ciudadano.....	39
VI.4 Relaciones entre el IAPIF y otras variables.....	41
VII. Conclusiones	44
VIII. Referencias Bibliográficas	46

I. Introducción

La calidad de las instituciones democráticas se basa fundamentalmente en el grado de participación de la ciudadanía y en el conocimiento por parte de toda la comunidad de su estructura y funcionamiento.

La publicidad de los actos de gobierno en sus tres niveles es un deber contemplado en la Constitución Nacional. Resulta responsabilidad ineludible por parte de cualquier administración pública la difusión de información fiscal veraz y detallada, que permita lograr un eficaz control del accionar del Estado por parte de los ciudadanos.

En este sentido, adquiere relevancia el concepto de *Transparencia Fiscal*, básicamente porque constituye una herramienta que tiende al cumplimiento de los principios de buena gobernabilidad, como lo son la responsabilidad fiscal o la previsibilidad. En definitiva, constituye un paso más hacia el control de los actos de gobierno y la disminución de prácticas corruptas, las cuales afectan adversa y simultáneamente la consolidación de las cuentas públicas y los equilibrios macroeconómicos, a la vez que dificultan la gobernabilidad política y limitan las perspectivas de crecimiento. Por ejemplo, cuando los presupuestos no tienen en cuenta actividades gubernamentales cuyos efectos son equivalentes al cobro de impuestos y a la concesión de subsidios y, que, por lo mismo, no son sometidas al examen y aprobación del Poder Legislativo y demás organismos de control, las actividades financieras del Sector Público se tornan cada vez más opacas, y se distorsiona la percepción sobre la magnitud real del gasto público, su distribución sectorial y los efectos distributivos derivados de la acción pública (CEPAL, 1998).

Resulta crucial, pues, reducir el alcance de estas prácticas llamadas “cuasifiscales” e incluirlas en el presupuesto público, puesto que, de este modo, se permite tener una visión global de los costos de las múltiples actividades desarrolladas por el Sector Público y de los recursos necesarios para financiarlas, y, en definitiva, se permite un mayor control de la acción del Estado. Además, como ya fuera mencionado anteriormente, resulta igualmente imprescindible la mejora en la accesibilidad, calidad y oportunidad de la información fiscal sobre las actividades del Estado.

La transparencia fiscal es un concepto amplio que hace referencia a cuatro cuestiones básicas⁵:

⁵ FMI(2001): “Manual de transparencia fiscal”.

a) **Definición clara de funciones y responsabilidades del sector público.** Hace referencia, entre otras cosas, a: la especificación clara de la estructura y las funciones del gobierno; la precisa definición de las funciones de los diferentes niveles de gobierno; el establecimiento de mecanismos claros de coordinación y gestión de las actividades presupuestarias y extra presupuestarias; y la transparencia en la intervención del gobierno en el sector privado (mediante normas y procedimientos claros).

b) **Acceso del público a la información.** Se refiere básicamente a la difusión de información completa sobre las operaciones fiscales pasadas, actuales y futuras del gobierno. Ello requiere, por ejemplo, que los documentos presupuestarios, las cuentas presupuestarias definitivas y otros informes fiscales destinados al público abarquen todas las actividades presupuestarias y extra presupuestarias del gobierno; que se divulgue información comparable a la de ejercicios anteriores e información completa sobre el nivel y la composición de la deuda y de los activos financieros. Además de todo esto, resulta fundamental el firme compromiso (como obligación legal) de divulgar *puntualmente* información sobre las finanzas públicas.

c) **Transparencia en la preparación, publicación y ejecución del presupuesto.** En la documentación presupuestaria deben especificarse: los objetivos de política fiscal y una evaluación de la viabilidad fiscal; las normas fiscales adoptadas (por ejemplo, el requisito de un presupuesto equilibrado o límites al endeudamiento de los niveles subnacionales de gobierno); el marco macroeconómico; las políticas en que se fundamenta el presupuesto; y los principales riesgos fiscales detectables.

d) **Garantías de integridad de la información del Sector Público.** Este inciso hace referencia a dos cuestiones fundamentales. Por un lado, al hecho de que los datos fiscales deben cumplir con las normas generales aceptadas en cuanto a su calidad: por ejemplo, los datos presupuestarios deben reflejar las tendencias recientes de los ingresos y los gastos, debe indicarse el método contable utilizado y las normas aplicadas a la recopilación y presentación de los datos, y deben ofrecerse garantías específicas respecto a la calidad de los datos. Por otro lado, la información fiscal debe estar sujeta a una evaluación independiente (órganos oficiales de auditoría o expertos independientes).

A pesar de la importancia que revisten las actividades de difusión de la información pública, existen fuertes incentivos para no revelar tal información. Ahora bien, ¿por qué resulta difícil lograr que exista libre disponibilidad de información referente al funcionamiento de los estados? En primer lugar, no existirían incentivos para la provisión de este tipo de información por parte del sector privado debido a que constituye un tipo de bien de características particulares al que comúnmente se denomina “bien público”. La distinción principal de este tipo de bien es que puede ser consumido simultáneamente por toda la población sin que por ello se

agote, vale decir que su consumo es *no rival*. A su vez, la información presenta otra característica que es la de ser *no excluible*, puesto que no se puede dejar de lado a quien no pague por ella. Por ejemplo, la publicación detallada del gasto que realiza un gobierno en un sitio web oficial es información que se encuentra disponible para todo aquel que lo desee, sin que esto implique que alguien no pueda consultar los datos. El problema que surge es *quién* paga para que esta información esté al alcance de todos. En estos casos existen los conocidos “free- riders” o “usuarios gratuitos”, que son aquellos que piensan “para qué voy a pagar, si ya otro lo hace y lo mismo puedo consumir el bien”. En consecuencia, no se generan los incentivos adecuados para que este bien - la información- sea producido y lo que dice la teoría es que el Estado debe encargarse de proveerlo.

Pero por otro lado, dentro del sector público también existe una falla en los incentivos de provisión de información relacionada con los actos de gobierno puesto que es el mismo estado el que debe proveer la información necesaria para su control. Esto es así porque en la práctica, los integrantes de la administración pública son quienes menos desean que la información relativa al control de su propia gestión esté disponible.

En consecuencia, debido a estos problemas enunciados, fallan los mecanismos de monitoreo y control de la gestión del sector público por parte de la ciudadanía.

Es por ello que reviste singular importancia la posibilidad de evaluación del grado de transparencia fiscal y, en particular, del grado de acceso a la información pública por parte de un ciudadano común.

II. Objetivos del estudio

Una posible solución a la falla en los mecanismos de control del sector público por parte de la ciudadanía, mencionada previamente, es la acción de organismos que aúnen los esfuerzos individuales y propicien un ambiente de mayor transparencia fiscal a través de la demanda de información detallada y actualizada referente a los actos de gobierno.

En este sentido, los objetivos centrales que IERAL se ha planteado con el presente proyecto son los siguientes:

- Relevar el grado de **accesibilidad pública a la información fiscal** (uno de los componentes clave de la transparencia fiscal) que existe en el ámbito subnacional del país, esto es en provincias y municipios.
- Medir el grado de **respuesta de los funcionarios municipales** frente a un pedido de información relacionado con las finanzas públicas de la respectiva localidad, por parte de un ciudadano común.
- Evaluar la calidad de la información brindada en el ámbito provincial, analizando el grado de desagregación y detalle con el que se presentan los datos.
- Construir **índices del acceso público a la información**, que puedan ser actualizados año a año de modo tal de poder analizar no sólo la situación actual, sino también poder ir viendo cómo van cambiando las condiciones en estos niveles de gobierno con el paso del tiempo.
- Escribir un “backstage” del estudio en donde se expongan las anécdotas surgidas de la búsqueda y recopilación de información en cada uno de los municipios analizados.

Este trabajo tiene como finalidad ir complementando el estudio integral que IERAL viene realizando desde el año 2002 respecto a cuestiones fiscales en provincias y municipios⁶. La intención es crear y mantener índices objetivos de medición. Si bien existen marcos legales de transparencia (cómo se verá en el capítulo III), no se pretende hacer comparaciones respecto a la normativa vigente. Se trata de medir el acceso a la información fiscal que actualmente existe, independientemente de lo que pueda establecer una ley como la Ley de Responsabilidad Fiscal.

En definitiva, con esta investigación integral y permanente se busca generar conciencia en toda la población respecto a la importancia de estar informados en cuanto a cómo desempeñan sus funciones los gobernantes. En este sentido, es fundamental comprender que el conocer cómo

⁶ www.cargafiscal.com.ar

administran las cuentas públicas los funcionarios de gobierno es un derecho que cada ciudadano puede hacer valer.

III. Reglas fiscales y marco legal en Argentina

Antes de examinar específicamente la cuestión acerca del acceso a la información en provincias y municipios, conviene repasar el tema de las reglas fiscales, instrumento que se encuentra estrechamente vinculado con la transparencia fiscal.

III.1 Ventajas y desventajas de las reglas fiscales

En general, la adopción de reglas, de cualquier tipo, responde a la necesidad de conferir credibilidad al manejo de las políticas públicas, vía la disminución o eventual eliminación de conductas e intervenciones discrecionales. La adopción de reglas fiscales surge, por ejemplo, por el intento de imponer límites al endeudamiento o al gasto, condiciones de déficit cero, entre otros.

Ahora bien, ¿cuáles son las ventajas y desventajas de establecer reglas fiscales? Según Kopits (2001), suele argumentarse que las reglas fiscales no son en realidad necesarias debido a que:

- el manejo discrecional de las cuentas públicas tiene el beneficio de otorgar flexibilidad de corto plazo para amortiguar los efectos de crisis importantes;
- un gobierno puede comprometerse creíblemente a mantener disciplina fiscal sin necesidad de acudir a reglas permanentes (esto responde al argumento de que, en realidad, las reglas fiscales no son relevantes a la hora de conferir credibilidad a las políticas; ésta se crea más allá de las reglas fiscales);
- las reglas imponen requerimientos burocráticos innecesarios; o
- por su propia naturaleza, las reglas fiscales inducen a comportamientos poco transparentes, mayormente de lo que se ha llamado “contabilidad creativa”.

Por otro lado, entre las ventajas derivadas de la adopción de reglas fiscales se cuentan:

- en una sociedad democrática, las reglas son necesarias para restringir la discrecionalidad de algunos funcionarios cuyas políticas tienen un sesgo al déficit fiscal;
- los gobiernos, en general, tienden a la implementación de políticas discrecionales para aumentar su probabilidad de re-elección;
- en sistemas federales, las reglas pueden ser útiles para restringir la discrecionalidad de las políticas fiscales aplicadas en los niveles subnacionales de gobierno.

La mayor utilidad que se deriva de implementar reglas fiscales, siempre y cuando estén bien diseñadas, consiste en establecer un *marco despolitizado para la política fiscal*.

Para aumentar la efectividad de las reglas fiscales, es conveniente que combinen tres requisitos fundamentales: simpleza (de modo que el control y monitoreo del grado de cumplimiento sea fácil de realizar), flexibilidad (esto es, que contemple la posibilidad de aplicar cláusulas de escape bien diseñadas, ante un cambio brusco en las circunstancias macroeconómicas que enfrenta el país), y orientadas al crecimiento (es decir, que evite imponer una extremada carga sobre los recortes en gastos de inversión del gobierno). Queda claro, asimismo, que la adopción de reglas fiscales debe hacerse en un marco de completa transparencia institucional, con alguna autoridad de arbitraje para verificar el cumplimiento de las mismas, y también para aplicar sanciones en caso necesario.

Según afirman los expertos, las reglas fiscales son quizás más necesarias en los países en vías de desarrollo, puesto que representan un paso importante hacia la creación de una firme reputación de responsabilidad y austeridad fiscal.

En un sistema federal de gobierno, donde las potestades fiscales se encuentran distribuidas entre un nivel nacional y diferentes niveles subnacionales, la necesidad de la adopción de reglas se torna muy importante. Esto, no sólo porque los niveles subnacionales de gobierno pueden tener el incentivo a incurrir en grandes déficits fiscales con la esperanza de que el gobierno nacional luego les preste ayuda financiera en caso de necesitarla, sino también porque los desequilibrios fiscales de uno de ellos tiene repercusiones sobre el costo financiero del resto del sistema federal.

Por ello, en economías cuyos niveles subnacionales de gobierno no gozan de una reputación de austeridad fiscal, suele recomendarse la aplicación de un enfoque coordinado, en el cual todos los niveles subnacionales de gobierno estén sujetos a reglas fiscales uniformes.

III.2 Reglas fiscales recientes en Argentina: el Régimen de Responsabilidad

Fiscal

En lo que respecta a las reglas fiscales en los niveles subnacionales de gobierno en la Argentina, el mayor avance que se ha realizado hasta el momento consiste en el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal. El mismo fue creado en agosto de 2004 por la Ley N° 25.917 con la finalidad de dotar de reglas de comportamiento fiscal y transparencia a la gestión pública de las provincias, la ciudad autónoma de Buenos Aires y el Estado Nacional.

Actualmente, además de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, son 20 las provincias argentinas que han adherido hasta el momento al presente Régimen: Buenos Aires, Catamarca,

Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero, San Juan, Tierra del Fuego y Tucumán. Las provincias de La Pampa, Salta y San Luis no han adherido.

El régimen, cuyo cumplimiento efectivo se materializa desde la presentación del proyecto de Ley de Presupuesto 2006, establece cuatro reglas de conducta y transparencia fiscal:

- 1) los gastos primarios (excluyendo los gastos financiados por organismos internacionales de crédito o los destinados a infraestructura social básica) no deben crecer a una tasa nominal mayor que la del PBI,
- 2) se debe mantener el equilibrio presupuestario financiero (ingresos corrientes y de capital, menos gastos corrientes netos de los financiados por Organismos Internacionales y gastos de capital netos de los de infraestructura social básica),
- 3) los servicios de la deuda no deben superar el 15% de los recursos corrientes luego de transferencias a municipios, y finalmente,
- 4) si lo anterior no se cumple, el presupuesto provincial debe ser presentado y ejecutado con superávit primario.

Esta ley apunta a limitar el carácter pro-cíclico del gasto dada la primera regla citada. Adicionalmente, tiene por objeto adoptar reglas macro fiscales homogéneas; constituir una señal clara para los agentes económicos; preservar el equilibrio financiero a través de reglas para el tratamiento del gasto y los ingresos públicos y establecer la coordinación necesaria para alcanzar un escenario de sustentabilidad con relación al endeudamiento público asegurando la prestación de los servicios básicos. La norma consolida y perfecciona los principios contenidos en la Leyes 24.156 del año 1992 y 25.152 de 1999. Asimismo ratifica aquellas leyes que en concordancia fueron sancionadas por las Jurisdicciones Provinciales.

¿Qué sucede a nivel de municipios? El Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal sólo prevé que las provincias *inviten* a los municipios a adherir a la norma, con lo que hoy en día la aplicación de reglas fiscales a nivel municipal depende en gran parte de la voluntad de los gobiernos municipales.

III.3 La transparencia fiscal nacional y subnacional: el caso argentino

La ley anterior, sumada a la ley anterior 25.152 de Solvencia Fiscal, trata también en alguna medida el tema de la transparencia en la gestión pública, en particular, el tema del acceso público a la información.

Así, la Ley de Solvencia Fiscal dispone que la siguiente documentación de carácter físico y financiero producida en el ámbito de la Administración Nacional tiene el carácter de

información pública y debe ser de libre acceso para *cualquier* institución o persona interesada en conocerla:

- estados de ejecución de los presupuestos de gastos y del cálculo de recursos, hasta el último nivel de desagregación en que se procesen;
- órdenes de compra, todo tipo de contratos firmados por autoridad competente, así como las rendiciones de fondos anticipados;
- pagos realizados por la Tesorería Nacional y por el resto de las tesorerías de la Administración Nacional;
- datos financieros y de ocupación del Sistema Integrado de Recursos Humanos que administra la Secretaría de Hacienda, sobre personal permanente, contratado y transitorio, incluido el de los proyectos financiados por organismos multilaterales;
- estado de situación, perfil de vencimientos y costo de la deuda pública, así como de los avales y garantías emitidas, y de los compromisos de ejercicios futuros contraídos; entre otros ítems.

La información precedente debe ser puesta a disposición de los interesados en forma inmediata, a su requerimiento o mediante la autorización al libre acceso a las respectivas plataformas informáticas

Asimismo, el decreto 1172/03 de Acceso a la Información Pública establece los reglamentos generales de: audiencias públicas para el Poder Ejecutivo Nacional; publicidad de la gestión de intereses; elaboración participativa de normas; acceso a la información pública para el Poder Ejecutivo Nacional; reuniones abiertas de los entes reguladores de los servicios públicos; entre otros. Establece también el acceso libre y gratuito vía Internet a la edición diaria del Boletín Oficial de la República Argentina.

Por otro lado, en el Régimen de Responsabilidad Fiscal se destina todo un capítulo al tema de la transparencia y la gestión pública. Establece las reglas de juego que cada nivel de gobierno debe cumplir.

- El Gobierno nacional deberá presentar antes del 31 de agosto de cada año un marco macro fiscal al Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, el cual deberá ser respetado por las provincias que adhieran al régimen.
- Se establece el criterio para la formulación de presupuestos en todos los niveles de gobierno, debiendo contener los mismos autorización para la totalidad de los gastos y la previsión de la totalidad de los recursos de carácter ordinario y extraordinario, afectados o no, de todos los organismos centralizados, descentralizados y fondos fiduciarios.

- Los gobiernos provinciales y CABA deben presentar al Consejo sus proyecciones presupuestarias para los próximos tres años. Trimestralmente deberán informar acerca de la evolución de las mismas, así como los cumplimientos e incumplimientos difundíendolas en su página web luego de ser presentadas ante las legislaturas.
- Adicionalmente, la Nación y las provincias negociarán la forma de calcular las metas de superávit sobre PBI, a los efectos de realizar comparaciones inter-jurisdiccionales. Para ello, los gobiernos provinciales deben implementar un Sistema Integrado de Información Fiscal compatible con el Nacional.

Nuevamente, para el caso de los municipios, sólo se prevé la *invitación* a los mismos a adherir a la norma.

IV- Aspectos metodológicos

IV.1 Muestra del estudio

El presente trabajo, cuya ejecución demandó prácticamente 7 meses, se realizó para las 23 jurisdicciones provinciales, más CABA, y para una muestra de 100 municipios de todo el país, que engloban en conjunto al 65% de la población total del país. Estas jurisdicciones son las mismas que se estudian en el proyecto de Carga Fiscal, y se detallan en el cuadro a continuación:

Cuadro 1: Municipios seleccionados para el estudio

	Municipio	Prov.		Municipio	Prov.
1	Almirante Brown	BA	50	Alta Gracia	Cba
2	Avellaneda	BA	51	Córdoba	Cba
3	Azul	BA	52	Río Cuarto	Cba
4	Bahía Blanca	BA	53	Río Tercero	Cba
5	Berazategui	BA	54	San Francisco	Cba
6	Berisso	BA	55	Villa Carlos Paz	Cba
7	Campana	BA	56	Villa María	Cba
8	Chivilcoy	BA	57	Corrientes	Ctes
9	Ensenada	BA	58	Goya	Ctes
10	Escobar	BA	59	Concepción del Uruguay	E.R
11	Esteban Echeverría	BA	60	Concordia	E.R
12	Ezeiza	BA	61	Gualeguaychú	E.R
13	Florencio Varela	BA	62	Paraná	E.R
14	General San Martín	BA	63	Formosa	For
15	Hurlingham	BA	64	San Salvador de Jujuy	Juj
16	Ituzaingó	BA	65	Santa Rosa	L.P.
17	José C. Paz	BA	66	La Rioja	L.R.
18	Junín	BA	67	General Alvear	Mza
19	La Matanza	BA	68	Godoy Cruz	Mza
20	La Plata	BA	69	Guaymallén	Mza
21	Lanús	BA	70	Maipú	Mza
22	Lomas de Zamora	BA	71	Mendoza	Mza
23	Luján	BA	72	San Martín	Mza
24	Malvinas Argentinas	BA	73	San Rafael	Mza
25	Mar del Plata (Gral Pueyrredón)	BA	74	El Dorado	Mnes
26	Merlo	BA	75	Oberá	Mnes
27	Moreno	BA	76	Posadas	Mnes
28	Morón	BA	77	Neuquén	Nq
29	Necochea	BA	78	Cipolletti	R.N
30	Olavarría	BA	79	General Roca	R.N
31	Pergamino	BA	80	San Carlos de Bariloche	R.N
32	Pilar	BA	81	Salta	Sal.
33	Quilmes	BA	82	San Ramón de la Nueva Orán	Sal.
34	San Fernando	BA	83	Rivadavia	S.J.
35	San Isidro	BA	84	San Juan	S.J.
36	San Miguel	BA	85	San Luis	S.L.
37	San Nicolás de los Arroyos	BA	86	Villa Mercedes	S.L.
38	San Pedro	BA	87	Caleta Olivia	S.C.
39	Tandil	BA	88	Río Gallegos	S.C.
40	Tigre	BA	89	Rafaela	S.Fe
41	Tres de Febrero	BA	90	Reconquista	S.Fe
42	Vicente López	BA	91	Rosario	S.Fe
43	Zárate	BA	92	Santa Fe	S.Fe
44	San F. del Valle de Catamarca	Cat	93	Santo Tomé	S.Fe
45	Presidencia Roque Sáenz Peña	Chac	94	San Lorenzo	S.Fe
46	Resistencia	Chac	95	Venado Tuerto	S.Fe
47	Comodoro Rivadavia	Chub	96	La Banda	S.d.E.
48	Puerto Madryn	Chub	97	Santiago del Estero	S.d.E.
49	Trelew	Chub	98	Río Grande	T.d.F.
			99	Ushuaia	T.d.F.
			100	San Miguel de Tucumán	Tuc.

IV.2 Obtención de la información

Para cumplir con el objetivo primordial del presente trabajo, que es el de evaluar el grado de accesibilidad a la información fiscal que existe en provincias y municipios, se aplicaron los siguientes procedimientos:

- 1) En primer lugar, se relevó la existencia de **sitios web oficiales** propios para cada una de las jurisdicciones estudiadas, tanto provinciales como municipales.
- 2) En los casos en que había sitios web, se analizó la **información fiscal** contenida en cada uno de ellos, para ambos niveles de gobierno, provincial y municipal. Particularmente, se evaluó si se proporcionaba la siguiente información:
 - Ley/ Ordenanza de presupuesto (año 2006 y años anteriores)
 - Ejecuciones presupuestarias (año 2005 completo y años anteriores)
 - Legislación tributaria: códigos tributarios y leyes/ ordenanzas impositivas (vigente y la de períodos anteriores)
 - Stock de deuda (año 2005 y años anteriores)
 - Licitaciones (vigentes)
 - Boletín Oficial (últimos números)

Cabe destacar en este punto que se evaluó también el grado de facilidad de acceso a cada uno de estos ítems.

- 3) Por otro lado, para el caso de los municipios se realizó un **envío de e-mails** de manera anónima (por parte de un ciudadano común interesado en obtener información fiscal) a cada localidad, solicitando determinados datos de carácter público relacionados con las finanzas del municipio. Se realizaron tres pedidos distintos, en diferentes momentos del tiempo y suponiendo ciudadanos diferentes, solicitando en cada caso la siguiente información:
 - Ordenanza de presupuesto para el año 2006.
 - Ejecuciones presupuestarias (la más actualizada que se dispusiera).
 - Legislación fiscal: ordenanzas tributarias y tarifarias.
- 4) Se realizaron **llamados telefónicos** a aquellos municipios que no respondieron al e-mail, sólo para el caso del pedido de las ejecuciones presupuestarias, también desde el punto de vista de un simple ciudadano, solicitando nuevamente esta información. Cabe destacar que en muchos casos hubo que realizar numerosos llamados a los distintos organismos y secretarías de cada municipio, hasta llegar a la persona encargada de autorizar y enviar la información.

- 5) En numerosas ocasiones hubo que elevar una nota formal con el pedido, explicando para qué se requería la información, por medio de fax y/o correo postal.

IV.3 Formas de analizar la información

Con el objeto de evaluar de la manera más exacta posible a cada jurisdicción y de poder realizar comparaciones entre las mismas, el análisis del acceso a la información se realiza por medio de la construcción de *Indices*, que puedan a su vez ser actualizados todos los años. De este modo, el presente trabajo se presenta como uno de largo plazo, para el cual resulta fundamental una continuidad en el tiempo que permita realizar comparaciones de diversa índole.

Es muy importante destacar que los índices de este tipo son muy dinámicos en el tiempo, puesto que las jurisdicciones están constantemente publicando nueva información en sus sitios web oficiales. En consecuencia, los valores obtenidos para el IAPIF de cada jurisdicción seguramente habrían sido distintos si se hubiesen utilizados datos de los sitios web de hace un año, así como también diferirán posiblemente en el futuro. Esto implica que las posiciones de cada provincia y/o municipio en el ranking son relativas y pueden cambiar de manera importante año a año. Este hecho acentúa la importancia de continuar con la construcción de este tipo de indicadores en el tiempo.

V. Análisis provincial

Se construyeron dos indicadores para medir la disponibilidad de información fiscal a nivel provincial:

- El **Índice de Acceso Público a la Información Fiscal provincial** (IAPIF provincial) teniendo en cuenta la cantidad de información provista en los sitios web oficiales.
- El **Índice de Calidad de la Información** (ICI), en función de la desagregación y el detalle con el que se publican en los sitios web de cada jurisdicción información relacionada con la ejecución presupuestaria y con los datos del stock de deuda.

A continuación se realiza una descripción de la construcción de cada uno de ellos y los resultados obtenidos de su medición.

V.1 Índice de Acceso Público a la Información Fiscal Provincial (IAPIF provincial)

V.1.1 Construcción del IAPIF provincial

Este índice se construyó asignándoles puntajes a las provincias de acuerdo a la cantidad de información fiscal que proveen en sus sitios web y teniendo en cuenta el grado de actualización de los datos. Se analiza la existencia o no en los sitios web oficiales de cada uno de los 6 ítems seleccionados, asignando 1 punto en el caso que la información se encuentre disponible y 0 punto cuando no se presenta en el sitio web.

En el Cuadro 2 se detallan los 6 ítems relevados para cada jurisdicción, con la respectiva ponderación que se le asignó a cada uno de ellos dentro de la construcción del índice final. La información relacionada con la ley de presupuesto, las ejecuciones presupuestarias y la legislación normativa participan cada una con un 20% en el índice total, mientras que las licitaciones y el boletín oficial componen un 10% cada uno. A su vez, también se le asignó un peso relativo al grado de actualización de cada ítem, evidentemente que con un mayor puntaje a la información más reciente. Por ejemplo, para el caso de la Ley de Presupuesto, se analizó si las provincias publican tanto la ley correspondiente al año en curso, esto es la del 2006, como la de años anteriores, con una ponderación de 0.7 la primera y de 0.3 la segunda. Entonces, aquella provincia que publique tanto la ley actual como la anterior, va a tener el puntaje máximo para ese ítem, 0.20 puntos, mientras que la que publique sólo la de alguno de los dos años, tendrá un puntaje parcial, siendo mayor para el caso que publique datos más nuevos que para el que publique información más desactualizada (0.14 frente a 0.06).

Cuadro 2: Items y ponderaciones para la construcción del IAPIF provincial

Información requerida		Ponderación		Grado de actualización	Ponderación	¿Posee info en sitio web?	
						Si = 1	No = 0
1- Ley de presupuesto		0.2		2006	0.7	0.14	0
				2005 y/o anter.	0.3	0.06	0
2- Ejecución presupuestaria		0.2		2005	0.7	0.14	0
				2004 y/o anter.	0.3	0.06	0
3- Legislación fiscal	Cód.Tributario	0.2	0.5	Vigente		0.10	0
	Ley impositiva		0.5	Vigente 2006	0.8	0.08	0
				2005 y/o anter.	0.2	0.02	0
4- Stock de deuda pública		0.2		2005/ 2006	0.7	0.14	0
				2004 y/o anter.	0.3	0.06	0
5- Licitaciones		0.1				0.10	0
6- Bolefín Oficial		0.1				0.10	0
Puntaje Total						1	0

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

En síntesis, el IAPIF para cada provincia va a variar entre 0 y 1, de acuerdo a si la jurisdicción no publica nada de información fiscal en su sitio web o si provee toda la información fiscal analizada, tanto vigente como de años previos, respectivamente.

Por otro lado, el IAPIF provincial fue corregido de acuerdo al grado de facilidad de acceso a cada uno de los aspectos analizados. Esto es así debido a que se detectó que existen algunos sitios web provinciales en los cuales la búsqueda resulta algo más engorrosa que en otros, o también sucede que la información se encuentra disponible, pero hay que ingresar a varias secciones del sitio web hasta llegar a encontrarla. Entonces, si bien la información buscada está presente, de algún modo debería diferenciarse estas provincias de aquellas en las cuales los datos están visibles y de rápido acceso.

En consecuencia, el puntaje asignado a cada ítem fue corregido teniendo en cuenta tres criterios de accesibilidad:

- 1) Aquella información que se encuentra en la página principal, o en alguna otra sección a la cual se accede de manera lógica y haciendo hasta 5 clicks,
- 2) Aquella información que puede encontrarse en alguna sección del sitio, siguiendo una secuencia lógica, pero hacen falta más de 5 clicks para acceder a la misma.
- 3) Aquella información que se encontraba en el sitio web, pero que hubo que conseguirla utilizando algún buscador, o llamando por teléfono para ver en qué parte del sitio se ubicaba, puesto que no se la podía localizar de una manera fácil.

El modo en el cual los índices fueron corregidos fue el siguiente: para el criterio 1) el puntaje siguió siendo el mismo, mientras que a los criterios 2) y 3) se les aplicó al puntaje obtenido un “descuento” del 10% y del 20%, respectivamente. De este modo, el **IAPIF corregido** también va a variar entre 0 y 1, obteniendo un puntaje de 1 aquellas jurisdicciones que presenten toda la información relevada, pero que además la misma se encuentre de fácil acceso para cualquier ciudadano.

En el análisis de los resultados del próximo apartado se van a presentar los dos IAPIF para provincias, el **IAPIF simple** y el **IAPIF corregido por facilidad de acceso**.

V.1.2 Resultados del IAPIF provincial

Antes de pasar al análisis de los Índices construidos a partir del 2006, se presenta un panorama general acerca de la disponibilidad de información fiscal en las provincias argentinas y su evolución en los últimos años. En el siguiente cuadro se expone una síntesis con la cantidad de web- sites oficiales y la información fiscal publicada en los mismos.

Cuadro 3: Síntesis de la información fiscal en sitios web- Provincias

Información en web- site	Cantidad de provincias			
	2003	2004	2005	2006
Posee sitio web	22	24	24	24
Legislación impositiva vigente	14	18	19	23
Ley de Presupuesto vigente	8	10	14	14
Ejecución presupuestaria último año	8	8	13	15

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Se puede observar que la situación del acceso a la información fiscal, en términos generales habría mejorado. En primer lugar, desde el año 2004 todas las provincias poseen sitio web oficial y todas ellas presentan al menos algo de información relacionada con las finanzas públicas. En lo que respecta a la publicación de la legislación impositiva, 23 de las 24 jurisdicciones provinciales permiten el acceso a la misma vía internet. Esto representa una mejoría con respecto a los años anteriores, considerando que en el año 2003 eran 14 las jurisdicciones provinciales en las se podía acceder a las leyes tributarias por medio de la web. En lo que hace a la publicación de la ley de presupuesto, también se observan avances con respecto a 2003 y a 2004, mientras que la situación permanece igual a la del año 2005. Por último, actualmente 15 de las 24 provincias publican la ejecución presupuestaria del último año, mientras que eran 13 las que lo hacían en el año 2005 y 8 en el 2003 y 2004.

Interesa analizar ahora con mayor detalle cuál es la información que provee cada una de las jurisdicciones. En el Cuadro 4 se presenta este análisis, asignándose un 1 a aquel ítem que se

encuentra en el sitio web, y un 0 cuando dicha información no se presenta. Un punto muy importante que debe ser aclarado es que esta información está actualizada a un determinado período de tiempo, al día 7 de julio del 2006. Esta aclaración surge debido a que las provincias están cambiando y actualizando constantemente sus sitios web, con lo cual para realizar una comparación correcta es importante analizar todas las jurisdicciones durante el mismo período de tiempo. También aparece como fundamental que este índice sea actualizado una vez por año, con el objeto de detectar la evolución y mejoras evidenciadas por cada una de las provincias.

Cuadro 4: Detalle de información fiscal publicada en provincias (1=Si, 0=no) – Actualizado al 7 de julio de 2006

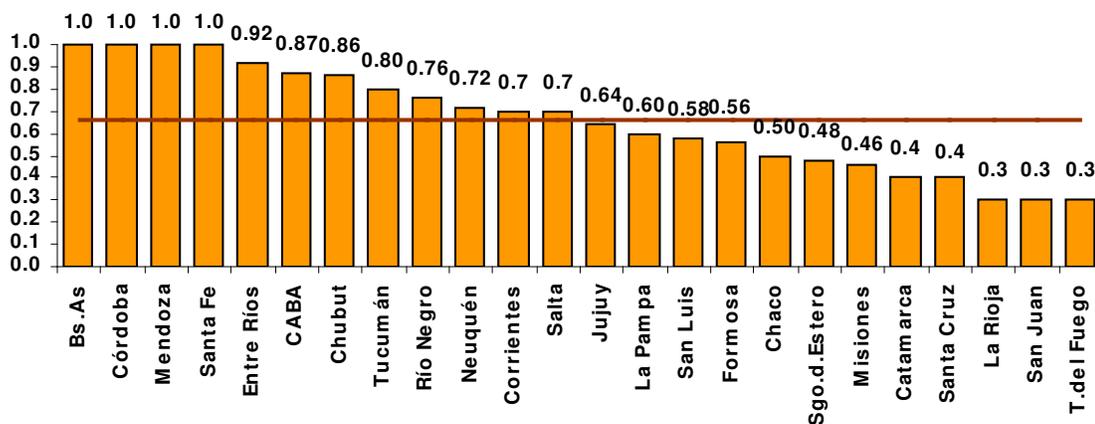
Información requerida	Grado de actualización	Buenos Aires	CABA	Catamarca	Córdoba	Corrientes	Chaco	Chubut	Entre Ríos	Formosa	Jujuy	La Pampa	La Rioja	Mendoza	Misiones	Neuquén	Río Negro	Salta	San Juan	San Luis	Santa Cruz	Santa Fe	Santiago del Estero	Tierra del Fuego	Tucumán	
		www.gba.gov.ar	www.buenosaires.gov.ar	www.catamarca.gov.ar	www.cba.gov.ar	www.corrientes.gov.ar	www.chaco.gov.ar	www.chubut.gov.ar	www.entrerios.gov.ar	www.formosa.gov.ar	www.jujuy.gov.ar	www.lapampa.gov.ar	www.larioja.gov.ar	www.mendoza.gov.ar	www.misiones.gov.ar	www.neuquen.gov.ar	www.rionegro.gov.ar	www.gobiernosalta.gov.ar	www.sanjuan.gov.ar	www.sanluis.gov.ar	www.santacruz.gov.ar	www.santafe.gov.ar	www.sde.gov.ar	www.tierradelfuego.gov.ar	www.tucuman.gov.ar	
Ley de presupuesto	2006	1	1	0	1	0	0	1	1	1	1	1	0	1	0	1	1	1	0	1	0	1	0	0	0	
	2005 y/o anter.	1	1	0	1	1	0	1	0	1	1	1	0	1	0	1	1	1	0	1	0	1	0	0	0	
Ejecución presupuestaria	2005	1	0.5*	1	1	1	1	1	1	0	1	0	0	1	0	0	1	1	0	0	0	1	1	0	1	
	2004 y/o anter.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	1	0	1	1	1	0	0	0	1	0	0	1	
Legislación fiscal	Cód.Tributario	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
	Tarifarias/impositivas	2006	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1
		2005 y/o anter.	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	1	1
Datos de la deuda	2005/ 2006	1	1	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	
	2004 y/o anter.	1	0	0	1	0	0	1	1	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	1	0	0	1	
Licitaciones		1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	
Boletín Oficial		1	1	0	1	0	0	1	1	0	0	1	0	1	1	1	0	0	0	1	1	1	1	1	1	

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea al 7 de julio de 2006.

*Nota: A CABA se le asignó la mitad del puntaje puesto que a la fecha de finalización del relevamiento aún no había publicado la ejecución presupuestaria del año 2005 de manera completa, sino que estaba hasta el mes de septiembre.

A continuación se presenta el ranking del *IAPIF provincial simple*, con los resultados obtenidos de acuerdo a lo explicado en la sección metodológica y en función de los datos presentados en el anterior cuadro. Cabe aclarar que aquellas jurisdicciones que alcanzaron un igual valor para el IAPIF están ordenadas alfabéticamente en el gráfico.

Gráfico 1: Ranking IAPIF provincial simple*



*Nota: Jurisdicciones con igual valor de IAPIF están ordenadas alfabéticamente.

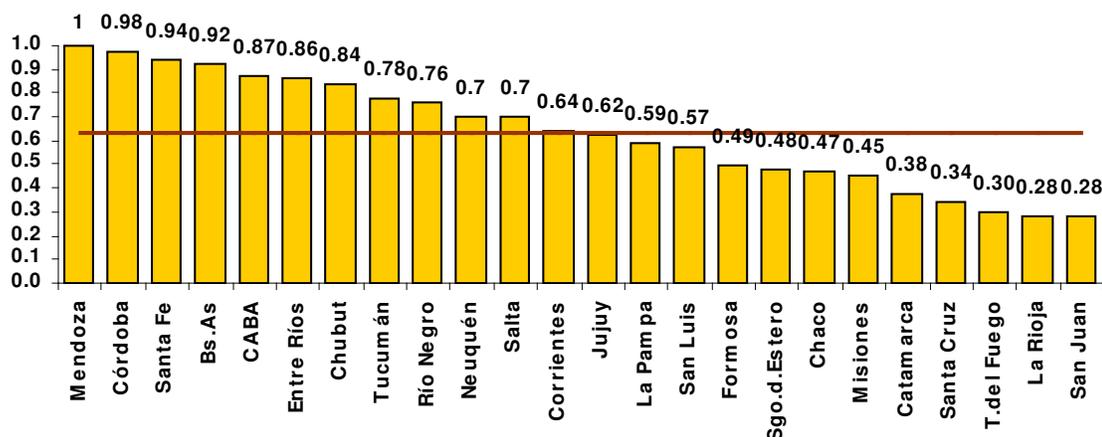
Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Como puede observarse, las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe son las que alcanzan el máximo puntaje del IAPIF que es 1. Esto implica que estas jurisdicciones presentan en sus sitios web toda la información fiscal relevada. Por el contrario, en las últimas posiciones se ubican La Rioja, San Juan y Tierra del Fuego, las tres con un IAPIF de 0.3 puntos. En promedio para todas las provincias se alcanza un nivel de IAPIF de 0.66 puntos.

Por su parte, a partir de la corrección del índice en función de la facilidad de acceso a la información, tal como ya se describió en la parte de metodología, se presenta a continuación el ranking resultante para el *IAPIF provincial corregido por facilidad de acceso*.

En función de las correcciones por accesibilidad, Mendoza aparece ahora como la provincia con mejor detalle de la información fiscal y con el mejor sitio web en cuanto a su facilidad de acceso a los datos. Le siguen Córdoba, Santa Fe y Buenos Aires, con índices menores seguramente debido a que alguno de los ítems analizados no se encuentra expuesto con tanta claridad. Por el contrario, La Rioja y San Juan se ubican en la posición con menor puntaje de todas las provincias. Para el caso de este índice, el promedio para todas las provincias alcanza un valor de 0.64 puntos.

Gráfico 2: Ranking IAPIF provincial corregido por facilidad de acceso*



*Nota: Jurisdicciones con igual valor de IAPIF están ordenadas alfabéticamente.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

V.2 Índice de Detalle de la Información provincial (IDI provincial)

V.2.1 Construcción del IDI provincial

Si bien resulta complejo analizar la “calidad” de la información, al menos es factible lograr una aproximación, evaluando el grado de desagregación y de detalle con el que se presentan ciertos datos. En este sentido, para analizar la situación fiscal de una provincia, es relevante conocer cómo se está ejecutando el presupuesto de la provincia, tanto en materia de ingresos como de gastos realizados, así como también analizar el nivel actual de deuda y los flujos futuros de vencimientos.

Es por ello que se construyó un *Índice de Detalle de la Información provincial* analizando la desagregación con la que se publica en el sitio web de cada provincia información relacionada con las **ejecuciones presupuestarias** y la **deuda pública**. El análisis minucioso de estas dos variables es muy importante, en el caso de la primera, puesto que proporciona una síntesis en términos monetarios del funcionamiento del gobierno y, en el caso de la segunda, porque los vencimientos de la deuda deben ser afrontados con recursos excedentes del propio Estado o con nuevas emisiones de deuda, comprometiendo estas últimas a las generaciones futuras.

Específicamente, se evaluó si:

- Se presenta la **apertura de los ingresos**, de acuerdo a si son obtenidos de la Nación o si son propios, y en este último caso si se encuentran desagregados para cada tipo de impuesto.
- Se presenta información de las **etapas de ejecución del gasto**: presupuestado, comprometido, ordenado a pagar, pagado (al menos algunas de ellas).
- Se presenta información de las distintas **clasificaciones del gasto**: económica, por objeto, o por función/ finalidad/ institucional.
- Los datos relacionados con la **deuda pública** contienen información relacionada con el stock actual y con los flujos de vencimientos futuros.

Del mismo modo que para el IAPIF, cada uno de estos componentes tiene un peso relativo en el cálculo del IDI total, que se exponen en el siguiente cuadro.

Cuadro 5: Items y ponderaciones para la construcción del IDI provincial

Información requerida	Ponderación		Puntos		
			Si = 1	No = 0	
Apertura de Ingresos	0.25		0.25	0	
Etapas del Gasto	0.25		0.25	0	
Clasificaciones del Gasto	0.25	Económica	0.33	0.08	0
		Por objeto	0.33	0.08	0
		Por Función, Finalidad y/o Institucional	0.33	0.08	0
Deuda	0.25	Stock	0.5	0.13	0
		Flujo	0.5	0.13	0
Puntaje total			1	0	

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Nuevamente, el IDI va a variar entre 1 y 0, de acuerdo a si se presenta o no la información de manera completa.

Cabe aclarar por último que se analizaron las ejecuciones presupuestarias presentadas por las provincias para el año 2005, o a lo sumo el 2004, por lo que aquellas provincias que presentan datos anteriores a estos periodos no fueron analizadas, asignándosele un puntaje de 0.

V.2.2 Resultados del Índice de Detalle de la Información provincial (IDI)

Del análisis de los datos de ejecuciones presupuestarias y de deuda pública publicados en cada sitio web, surgen los siguientes resultados para cada provincia.

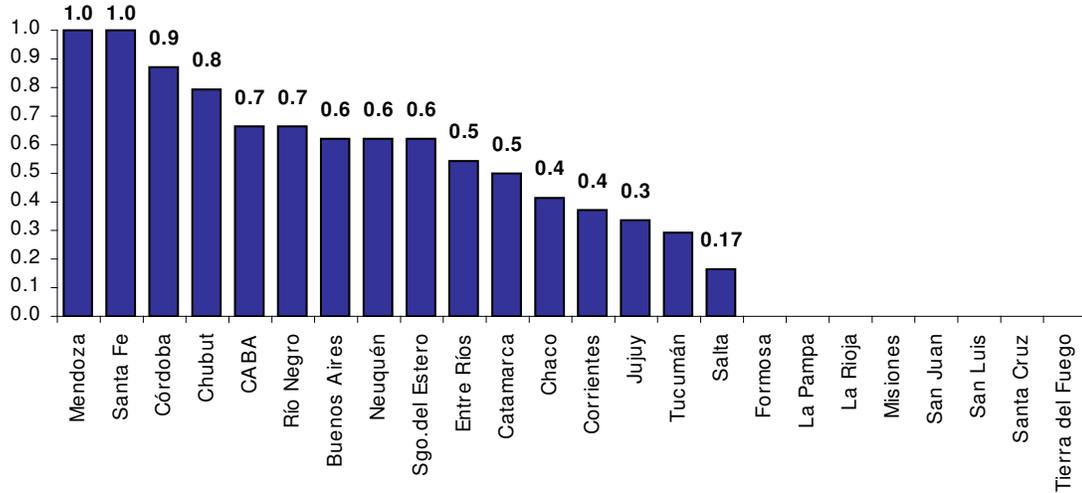
Cuadro 6: Detalle de la calidad de la información

Información requerida		CABA	Buenos Aires	Catamarca	Córdoba	Corrientes	Chaco	Chubut	Entre Ríos	Formosa	Jujuy	La Pampa	La Rioja	Mendoza	Misiones	Neuquén	Río Negro	Salta	San Juan	San Luis	Santa Cruz	Santa Fé	Sgo. Del Estero	Tierra del Fuego	Tucumán
Apertura de Ingresos		0	1	1	1	0	1	1	0	0	1	0	0	1	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0
Etapas del Gasto		1	0	0	1	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0
Clasificaciones del Gasto	Económica	0	1	1	1	1	0	1	1	0	1	0	0	1	0	1	1	1	0	0	0	1	1	0	1
	Por objeto	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	1	0	1	1	1	0	0	0	1	1	0	1
	Por Función, Finalid. y/o Institucional	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1	1	0	0
Deuda	Stock	1	1	0	1	1	0	1	1	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	1	1	0	1
	Flujo	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Por su parte, el Gráfico 3 presenta el ranking del Índice de Detalle de la información provincial.

Gráfico 3: Ranking Índice de Detalle de la Información provincial*



*Nota: Jurisdicciones con igual valor de IDI están ordenadas alfabéticamente.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Se destacan del ranking Mendoza y Santa Fe como las jurisdicciones que mayor desagregación presentan para los datos de ingresos, gasto y deuda.

Por el contrario, las provincias con índice igual a cero son aquellas que no presentan datos de ejecuciones presupuestarias de los últimos dos años ni información relacionada con la deuda pública. Por su parte, dentro de las que presentan esta información, Salta aparece como la que publica los datos con el menor grado de detalle.

VI. Análisis Municipal

Para el análisis a nivel municipal, el estudio se centró en:

- La construcción de un IAPIF para cada uno de los 100 municipios de la muestra, con la diferencia respecto al IAPIF provincial, que se le suma al análisis de los sitios web un pedido de información vía e-mail y vía telefónico.
- Cuantificación de los costos que implicó el pedido de la información.

VI.1 Índice de Acceso Público a la Información Fiscal municipal (IAPIF municipal)

VI.1.1 Construcción del IAPIF municipal

La construcción del IAPIF municipal es similar a la forma presentada para el IAPIF provincial, diferenciándose ahora en que para ciertos ítems el puntaje variará de acuerdo a si la información se obtuvo del sitio web o si se obtuvo por un envío del municipio ante un pedido vía e-mail o telefónico.

Los ítems que pueden llegar a tener un puntaje variable mediante los pedidos alternativos son:

- Las *ejecuciones presupuestarias*: en los casos que no estuviera la información en el sitio web, se envió un **e-mail** y cuando no hubo respuesta al mail se llamó por **teléfono**.
- La *ordenanza de presupuesto* y la *normativa tributaria* vigente: en los casos en que esta información no estuviera disponible en el sitio web, se procedió al envío de un **e-mail**.

El puntaje se asigna en cada caso de la siguiente manera:

- Obtención de información en el **sitio web**: **1 punto**
- Obtención de la información luego de un pedido **vía e-mail** (y cuando la información no se encuentra en el sitio web): **0.70 punto**
- Obtención de la información luego de un **llamado telefónico** (y luego de no haber tenido respuesta al envío del mail) **0.50 punto**
- Obtención de la información cuando, luego del llamado telefónico, hubo que enviar una **nota por fax** pidiendo formalmente la información **0.30 punto**

En el Cuadro 7 se presentan los ítems considerados, las ponderaciones asignadas a cada uno y los medios de obtención de la información con su respectivo puntaje. Con relación a estos últimos, cabe aclarar que por “medios de obtención” se entiende a la forma en la cual se realizó el pedido de la información, independientemente si la respuesta luego vino por e- mail o por correo postal. Por otro lado, en el ítem Boletín Municipal se incluyó tanto a los municipios que publican un boletín oficial como a los casos que publican de manera periódica un boletín municipal informativo de las actividades del gobierno.

Cuadro 7: Ítems y ponderaciones para la construcción del IAPIF municipal

Información requerida		Ponderación	Grado de actualización	Ponderación	Medios de obtención de la información*			
					Web = 1	Mail = 0.7	Tel = 0.5	Fax = 0.3
1- Ordenanza de presupuesto		0.2	2006	0.7	0.14	0.10		
			2005 y/o anter.	0.3	0.06	0.042		
2- Ejecución presupuestaria		0.2	2005	0.7	0.14	0.10	0.07	0.042
			2004 y/o anter.	0.3	0.06	0.042	0.03	0.018
3- Legislación fiscal	Cód.Tributario	0.2	0.5	Vigente		0.10	0.07	
	Tarifaria/ impositiva		0.5	Vigente 2006	0.8	0.08	0.056	
				2005 y/o anter.	0.2	0.02	0.014	
4- Stock de deuda pública		0.2	2005/ 2006	0.7	0.14			
			2004 y/o anter.	0.3	0.06			
5- Licitaciones		0.1				0.10		
6- Boletín Municipal		0.1				0.10		
Puntaje Total					1			

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

*Nota: Los medios de obtención implican la forma en la que se hizo el pedido, vale decir si se recibió la información solicitada luego del envío de un mail, de un llamado telefónico, o del envío de un fax, independientemente de cómo llegó luego la información solicitada.

Tal como se comentó anteriormente, el pedido de información vía llamados telefónicos se realizó únicamente para el ítem correspondiente a la ejecución presupuestaria. Se decidió seleccionar a esta variable como objeto de pedido de un llamado telefónico por la importancia que reviste, en cuanto a que refleja el funcionamiento del Estado en materia de los ingresos que obtiene y los gastos que realiza. En consecuencia, es el único tipo de información que puede llegar a tener los puntajes alternativos designados en las últimas dos columnas del cuadro 7. Por otro lado, los ítems de ordenanza de presupuesto y legislación fiscal pueden llegar a tener puntajes alternativos, representados en las columnas “web” o “mail”, mientras que los rubros Stock de deuda, Licitaciones y Boletín Municipal únicamente tendrán puntaje si la información se encontró en el sitio web.

VI.1.2 Resultados del IAPIF municipal

Antes de pasar a exponer los resultados, se realiza una breve descripción de la situación general con respecto a los sitios web a nivel municipal. En este ámbito, la información fiscal disponible es bastante más escasa que a nivel provincial. Si bien en los últimos años la situación ha ido evidenciando algunas mejorías, aún no es muy generalizado el uso de web-sites oficiales por parte de los municipios, y menos para la publicación de información fiscal. En el Cuadro 8 se presenta una síntesis de la situación a nivel municipal y su evolución desde el año 2003.

Cuadro 8: Síntesis de la información fiscal en sitios web- Municipios

Información	Cantidad de municipios			
	2003	2004	2005	2006
Posee sitio web	63	76	78	83
Legislación impositiva	22	33	34	43
Ordenanza de presupuesto vigente	2	7	14	19
Ejecución presupuestaria último año	7	9	15	16

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

En primer lugar, se observa que de los 100 municipios relevados, actualmente 83 poseen sitio web, mientras que hace tres años eran 63 las jurisdicciones que lo tenían. Por su parte, unas 43 jurisdicciones publican en el sitio la legislación tributaria, implicando también esta cifra una mejoría con respecto a años anteriores. Con relación a la información relativa a las cuentas del gobierno, esto es ingresos y gastos, los municipios son más reticentes a publicar esta información, considerando que 19 de los 100 publican la ordenanza de presupuesto y sólo 16 proveen la ejecución presupuestaria del último año.

Si bien alguna de estas cifras resultan preocupantes, puede notarse que todos los ítems analizados evidencian cierta mejoría con respecto a años previos.

Para analizar la situación de acceso a la información para cada uno de los municipios y comparar cómo se encuentran comparativamente con relación al resto, se expone a continuación el IAPIF municipal. Cabe recordar que éste se diferencia del IAPIF provincial en que, además de contemplar el análisis de la información de los sitios web, se incluye el grado de respuesta obtenido por los funcionarios municipales ante un pedido de información pública por parte de un ciudadano común. En el Cuadro 9 se expone la situación particular para cada municipio, detallándose para cada ítem si la información se encuentra disponible y además la forma en la que la misma se obtuvo.

Cuadro 9: Detalle de información fiscal para municipios- Medios de obtención: 1 =web, 2=mail, 3=te, 4=fax*

Actualizado al 7 de julio de 2006

Información requerida	Grado de actualización	Municipios																								
		Almte. Brown (BA)	Avellaneda (BA)	Azul (BA)	Bahía Blanca (BA)	Berazategui (BA)	Berisso (BA)	Campana (BA)	Chivilcoy (BA)	Ensenada (BA)	Escobar (BA)	Esteban Echeverría (BA)	Ezeiza (BA)	Florencio Varela (BA)	Gral. San Martín (BA)	Hurlingham (BA)	Ituzaingó (BA)	José C. Paz (BA)	Junín (BA)	La Matanza (BA)	La Plata (BA)	Lanús (BA)	Lomas de Zamora (BA)	Luján (BA)	Malvinas Argentinas (BA)	Mar del Plata (BA)
Sitio web		www.brown.mun.gov.ar	www.avellaneda.gov.ar	no se encuentra	www.bahia blanca.gov.ar	www.berazategui.gov.ar	www.berisso.gov.ar	www.campana.gov.ar	no posee	www.ensenada.gov.ar	www.escobar.gov.ar	www.estebanecheverria.com.ar	no posee	www.florenciovarela.gov.ar	www.sanmartin.gov.ar	www.munhurling.gov.ar	www.ituzaingo.mun.gov.ar	no posee	www.junin.gov.ar	www.lamatanza.gov.ar	www.laplata.gov.ar	no posee	no posee	www.lujan.gov.ar	www.malvinasargentinas.gov.ar	www.mar delplata.gov.ar
Ordenanza de presupuesto	2006	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	2	0	0	0	1	1	0	0	0	1	0	
	2005 y/o anter.	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Ejecución presupuestaria	2005	0	1	0	0	0	4	0	0	4	0	0	4	1	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	
	2004 y/o anter.	0	0	0	0	0	4	0	0	4	0	0	4	0	3	0	0	0	3	0	0	0	0	0	1	
Legislación fiscal	Cód.Tributario	1	1	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	1	
	Tarifarias/impositivas	2006	1	1	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	1	
		2005 y/o anter.	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	1
Deuda	2005	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	2004 y/o anter.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Licitaciones	Actualiz.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	
	No actualiz.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	
Boletín Municipal	Actualiz.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	
	No actualiz.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	

*Nota: cabe recordar que estos son los medios a través de los cuales se realizó el pedido, por ejemplo, si se pidió la información por mail, por tel, o hubo que enviar un fax solicitando los datos.

Cuadro 9: Detalle de información fiscal para municipios- Medios de obtención: 1 =web, 2 =mail, 3 =te, 4 =fax*

Actualizado al 7 de julio de 2006

Información requerida	Grado de actualización	Medios de obtención																								
		Merlo (BA)	Moreno (BA)	Morón (BA)	Necochea (BA)	Olavaria (BA)	Pergamino (BA)	Pilar (BA)	Quilmes (BA)	San Fernando (BA)	San Isidro (BA)	San Miguel (BA)	San Nicolás (BA)	San Pedro (BA)	Tandil (BA)	Tigre (BA)	Tres de Febrero (BA)	Vicente López (BA)	Zárate (BA)	S.F del Valle de Catamarca (Cat)	Roque Saenz Peña (Chac)	Resistencia (Chac)	Comodoro Rivadavia (Chu)	Puerto Madryn (Chu)	Trelew (Chu)	Córdoba (Cba)
Sitio Web		no posee	www.moreno.gov.ar	www.moron.gov.ar	www.necochea.gov.ar	www.olavaria.gov.ar	www.pergamino.gov.ar	www.pilar.gov.ar	www.quilmesviral.gov.ar	www.sanfernando.gov.ar	www.sanisidro.gov.ar	no posee	www.san nicolas.mun.gba.gov.ar	www.sanpedro.gov.ar	www.tandil.mun.gba.gov.ar	www.tigre.gov.ar	www.3febrero.mun.gba.gov.ar	www.vicentelopez.gov.ar	no se encuentra	www.sfvcatamarca.gov.ar	no posee	www.resistencia.gov.ar	www.comodoro.gov.ar	www.madryn.gov.ar	www.trelew.gov.ar	www.cordobaciudad.gov.ar
Ordenanza de presupuesto	2006	0	0	0	1	1	1	0	0	1	0	0	1	1	0	1	0	1	0	0	0	0	1	0	0	1
	2005 y/o anter.	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Ejecución presupuestaria	2005	0	0	2	1	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	3	0	0	1
	2004 y/o anter.	0	0	1	3	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0	3	0	1	1
Legislación fiscal	Cód.Tributario	0	1	1	2	0	1	0	1	1	1	0	1	0	1	1	0	1	0	0	0	1	0	1	1	
	Tarifarias/impositivas	2006	0	1	1	2	0	1	0	1	1	1	0	1	0	1	1	0	1	0	0	0	1	1	1	1
		2005 y/o anter.	0	0	1	0	0	1	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1
Deuda	2005	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	2004 y/o anter.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Licitaciones	Actualiz.	0	1	1	1	1	0	0	1	1	1	0	1	0	0	1	0	1	0	0	0	0	1	1	1	1
	No actualiz.	0	1	1	1	1	0	0	1	1	1	0	1	0	0	1	0	1	0	0	0	0	1	1	1	1
Boletín Municipal	Actualiz.	0	0	1	1	0	1	0	0	1	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0
	No actualiz.	0	0	1	1	0	1	0	0	1	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0

*Nota: cabe recordar que estos son los medios a través de los cuales se realizó el pedido, por ejemplo, si se pidió la información por mail, por tel, o hubo que enviar un fax solicitando los datos.

Cuadro 9: Detalle de información fiscal para municipios- Medios de obtención: 1=web, 2=mail, 3=te, 4=fax*
Actualizado al 7 de julio de 2006

Información requerida	Grado de actualización	Río Cuarto Cba)	San Francisco Cba)	Villa Carlos Paz Cba)	Villa María Cba)	Río Tercero Cba)	Alta Gracia Cba)	Corrientes (Ctes)	Goya Ctes)	C. del Uruguay (ER)	Concordia (ER)	Gualedaychú (ER)	Paraná (ER)	Formosa (For)	San Salvador de Jujuy (Juj)	Santa Rosa (LP)	La Rioja (LR)	General Alvear (Mza)	Codoy Cruz (Mza)	Guaymallén (Mza)	Maipú (Mza)	Mendoza (Mza)	San Martín (Mza)	San Rafael (Mza)	El Dorado (Mis)	Oberá (Mis)
		www.riocuarto.gov.ar	www.sanfrancisco.gov.ar	www.villacarlospaz.gov.ar	www.villamaria.gov.ar	www.riotercero.gov.ar	www.altagracia.gov.ar	www.mcc.gov.ar	www.goya.gov.ar	no posee	www.concordia.gov.ar	www.gualedaychu.gov.ar	www.parana.gov.ar	no posee	www.municipiodejujuy.gov.ar	www.santarosa.gov.ar	www.municipiolarioja.gov.ar	www.generalalvearmza.gov.ar	www.codoycruz.gov.ar	www.guaymallen.mendoza.gov.ar	www.maipu.gov.ar	www.ciudadmendoza.gov.ar	no posee	www.sanrafael.gov.ar	www.eldorado.gov.ar	www.obera.gov.ar
Ordenanza de presupuesto	2006	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	0	2
	2005 y/o anter.	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Ejecución presupuestaria	2005	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0
	2004 y/o anter.	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	3	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Legislación fiscal	Cód.Tributario	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0
	Tarifarias/impositivas	2006	1	1	1	1	0	0	1	0	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0	1	0
		2005 y/o anter		1		1	0	0	1	0	0	1	1	1	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0
Deuda	2005	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
	2004 y/o anter.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Licitaciones	Actualiz.	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0
	No actualiz.	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0
Boletín Municipal	Actualiz.	1	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
	No actualiz.	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1

*Nota: cabe recordar que estos son los medios a través de los cuales se realizó el pedido, por ejemplo, si se pidió la información por mail, por tel, o hubo que enviar un fax solicitando los datos.

Cuadro 9: Detalle de información fiscal para municipios- Medios de obtención: 1=web, 2=mail, 3=te, 4=fax*

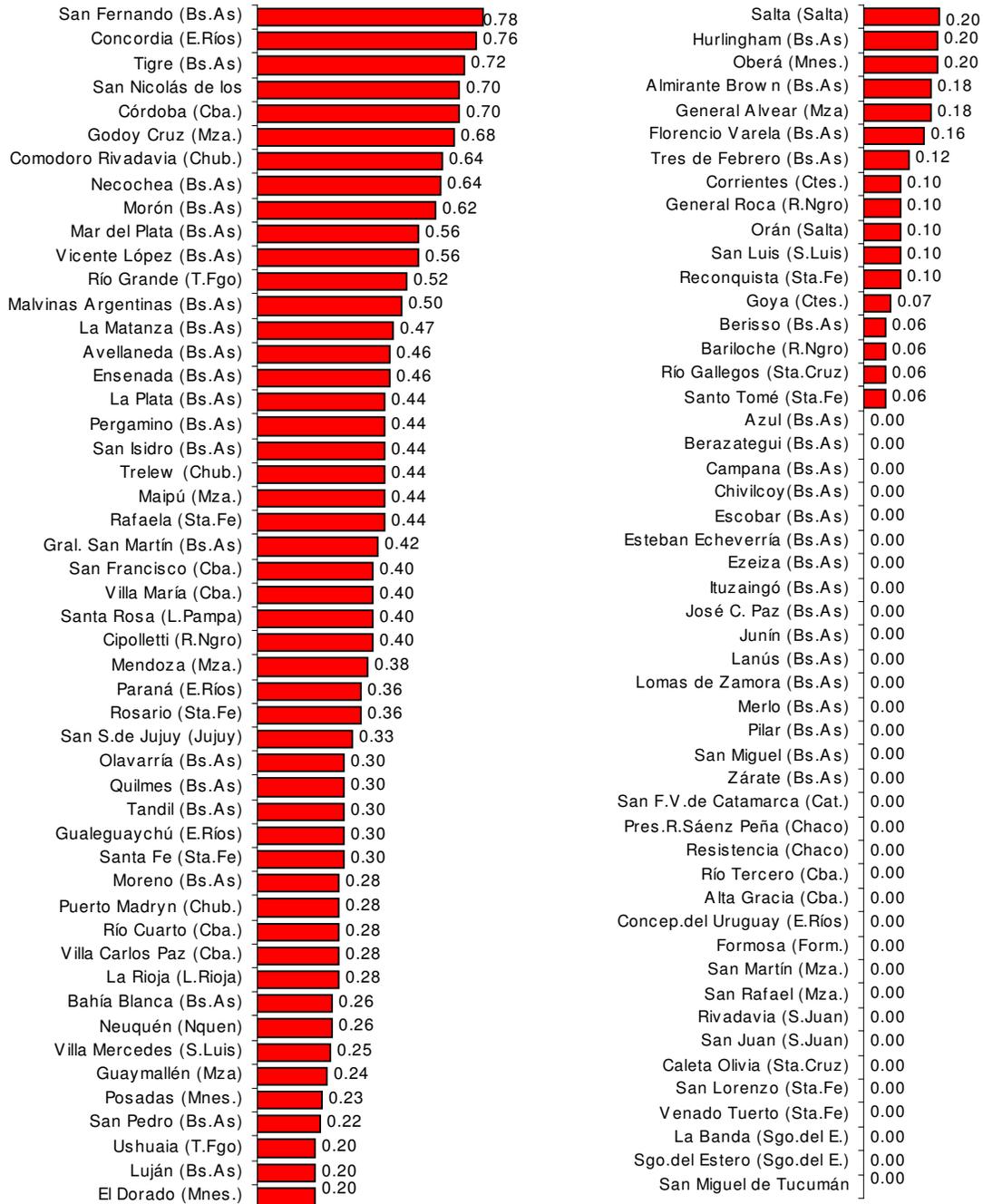
Actualizado al 7 de julio de 2006

Información requerida	Grado de actualización	Posadas (Mis)	Neuquen (Neu)	Cipolletti (Neu)	General Roca (RN)	Bariloche (RN)	Salta (Sal)	Orán (Sal)	Rivadavia (SJ)	San Juan (SJ)	San Luis (SL)	Villa Mercedes (SL)	Caleta Olivia (SC)	Río Gallegos (SC)	Rafaela (SF)	Reconquista (SF)	Rosario (SF)	Santa Fé (SF)	Santo Tomé (SF)	San Lorenzo (SF)	Venado Tuerto (SF)	La Banda (SdE)	Santiago del Estero (SdE)	Río Grande (TdF)	Ushuaia (TdF)	San Miguel de Tucumán (Tuc)	
		www.posadas.gov.ar	www.muninque.gov.ar	www.cipolletti.gov.ar	www.generalaroca.gov.ar	www.bariloche.gov.ar	www.municipalidad-salta.gov.ar	www.oran.gov.ar	no posee	www.municipiosanjuan.gov.ar	www.municipiosanluis.gov.ar	www.villamercedes.gov.ar	no posee	www.mrg.gov.ar	www.rafaela.gov.ar	www.reconquista.gov.ar	www.rosario.gov.ar	www.santafecidad.gov.ar	www.santotome.gov.ar	www.santolorenzo.gov.ar	www.venadotuerto.gov.ar	www.labanda.gov.ar	no posee	www.riongrande.gov.ar	www.ushuaia.gov.ar	no posee	
Ordenanza de presupuesto	2006	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	2005 y/o anter.	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ejecución presupuestaria	2005	0	0	1	0	4	0	0	0	0	0	3	0	0	1	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0
	2004 y/o anter.	0	1	1	0	4	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	1	0	3	0	0	0	0	1	0	0	
Legislación fiscal	Cód.Tributario	2	0	0	0	0	1	0	0	0	0	2	0	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0	1	0	0	
	Tarifarias/impositivas	2006	2	0	0	0	0	1	0	0	0	0	2	0	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0	1	0	0
		2005 y/o anter.	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0	1	0	0
Deuda	2005	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	2004 y/o anter.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	
Licitaciones	Actualiz.	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	1	1	0	
	No actualiz.	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	1	1	0	
Boletín Municipal	Actualiz.	1	1	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	
	No actualiz.	1	1	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	

*Nota: cabe recordar que estos son los medios a través de los cuales se realizó el pedido, por ejemplo, si se pidió la información por mail, por tel, o hubo que enviar un fax solicitando los datos.

El Gráfico 4 expone el ranking según el IAPIF municipal para las 100 jurisdicciones de la muestra.

Gráfico 4: Ranking según IAPIF Municipal*



*Nota: Jurisdicciones con igual valor de IAPIF están ordenadas alfabéticamente.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Como puede observarse, los municipios que mejor se ubican en el ranking del IAPIF son San Fernando (Bs.As), Concordia (E.Ríos), Tigre (Bs.As), San Nicolás (Bs.As) y Ciudad de Córdoba (Cba.), todos ellos con un valor del índice mayor que 0.70. Cabe destacar que ninguna jurisdicción alcanzó el valor máximo de 1, lo cual implica que ninguna de ellas presenta de manera completa toda la información relevada en el presente estudio. Por otro lado, sólo 14 de los 100 municipios tienen un índice mayor que 0.5, vale decir que son muy pocos los que disponen de más de la mitad de la información relevada.

En el otro extremo, se ubican los 33 municipios que obtuvieron un índice igual a 0, lo que quiere decir que no sólo no disponen de información fiscal en un sitio web, sino que además no respondieron a ninguno de los pedidos realizados tanto vía e-mail como de manera telefónica. Genera preocupación que un 33% de los municipios relevados no brinde ningún tipo de información que es de carácter público. Esta inquietud se acentúa si se considera que se está hablando de los 100 municipios más grandes de los más de 2100 que existen en todo el país.

Por otro lado, en promedio para los 100 municipios analizados, el IAPIF alcanza un valor de 0.23 puntos, un nivel claramente inferior al promedio observado para las provincias, que alcanza los 0.66 puntos. Lo que es peor aún, para el caso municipal se han otorgado más “oportunidades” en el sentido que algunos municipios pueden haber enviado la información luego del pedido realizado vía mail o telefónico, con lo cual el promedio alcanzado es mayor a que si únicamente se hubiese tenido en cuenta la información contemplada en los sitios web, como se hizo para el caso de las provincias.

VI.2 Los costos del acceso a la información

Si un ciudadano común desea obtener información acerca del manejo fiscal de los gobiernos locales, evidentemente deberá incurrir en costos mínimos e indispensables para obtener los datos. Un ejemplo de ello, es el costo que demanda la búsqueda de información en las páginas web de los municipios, representados por el costo mismo del servicio de internet y el tiempo que se le debe dedicar a la búsqueda.

En el presente análisis no se calcularán los costos por uso de internet, sino que se analizarán aquellos que se cree exceden los mínimos indispensables y por lo tanto se convierten en pérdidas de eficiencia, que pueden tener dos posibles resultados. El primero de ellos es una mala asignación de recursos, con individuos que dedican esfuerzo y dinero para lograr fines que se pueden alcanzar con menores recursos. El segundo resultado posible es que los individuos directamente no accedan a la información deseada; esto último por imposibilidad material de dedicar recursos adicionales a la búsqueda (falta de medios económicos) o por una evaluación

personal beneficio– costo desfavorable. En ambos casos, el resultado es una sub-provisión de un bien público: la información.

El pedido telefónico realizado a 86 municipios para solicitar la información de ejecuciones presupuestarias implicó realizar más de 250 llamadas telefónicas a distintos puntos del país. Por lo general, los municipios no se encuentran habituados a recibir pedidos de este tipo y por lo tanto demoran en consultar acerca de la posibilidad de proporcionar la información y, en algunos casos, requieren que se llame a distintas partes de la municipalidad hasta encontrar al responsable. Asimismo, tal como se comentó previamente, en muchas ocasiones hubo que enviar un fax pidiendo formalmente la información.

Evidentemente, para un ciudadano común emprender esta tarea de búsqueda de información resulta bastante costosa, no sólo en términos monetarios, sino también por el tiempo insumido. Por esta razón, se decidió estimar el costo promedio que implica solicitar información de carácter público a un municipio. Para esta estimación, la búsqueda por internet no fue tomada en cuenta, habiéndose considerado los siguientes aspectos:

- Cantidad de llamadas realizadas a cada municipio, multiplicadas por el costo que implicó cada una, obteniéndose esta información de las sábanas telefónicas.
- Cantidad de fax y/o notas por correo postal que hubo que enviar.
- Otro aspecto a tener en cuenta es el tiempo que le insume al ciudadano contactarse con el municipio, esperar hablar con el funcionario, llamar reiteradamente, ser “pasado” de un interno a otro y de un funcionario a otro. La redacción de notas, el envío de las mismas, etc. A los efectos del cálculo del costo, solo se tuvo en cuenta como “costo del tiempo” al dedicado para realizar los llamados telefónicos que se deducen de las sábanas provistas por la empresa telefónica. El resto de los costos en tiempo no son incluidos en el monto final, sin embargo deben ser tenidos en cuenta a la hora de extraer conclusiones⁷. El costo de oportunidad de la hora se estimó en \$8.

En función de estos puntos, el **costo total** en que habría incurrido este ciudadano para solicitar información, que es de carácter público, supera los **\$500**, con más de 250 llamadas telefónicas realizadas. Teniendo en cuenta que se realizó este pedido a 86 municipios, el costo promedio de solicitar la información a cada uno ellos es de casi \$6.

Este tipo de análisis es relativo, en el sentido que tal vez no todos los ciudadanos deseen buscar información acerca de 100 municipios. De todas maneras, independientemente de que este costo puede llegar a parecer alto o bajo, en función de quién lo mire, lo relevante aquí es que **este costo no debería existir**.

Por otro lado, ¿resultó provechoso para este ciudadano invertir dinero y tiempo en la búsqueda de esta información? Un análisis de Costo-Beneficio muestra que, de los pedidos realizados, las respuestas favorables fueron tan sólo del 13%.

Este resultado refleja claramente la difícil tarea que la ciudadanía emprende cada vez que decide pedir información a los funcionarios respecto de su accionar. Incluso luego del gasto de dinero arriba mencionado, y de cumplir los requisitos que paso a paso se le piden, un ciudadano recibe como respuesta el 13% de lo que necesita saber.

Evidentemente, el acceso público a la información completa, detallada y actualizada es hoy, en los niveles subnacionales de gobierno, un objetivo cuyo camino para alcanzarlo es aún muy lejano.

El siguiente cuadro ejemplifica algunos casos extremos en los cuales se realizó un número importante de llamadas telefónicas, sin haber obtenido un resultado favorable.

Cuadro 10: Casos extremos

Municipio	Cantidad de llamadas realizadas	Resultado (en términos de obtención de la información solicitada)
La Rioja (LR)	17	Negativo
Pilar (BA)	14	Negativo
José C. Paz (BA)	10	Negativo
Caleta Olivia (Chu)	8	Negativo
Tucumán (Tuc)	7	Negativo

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

VI.3 El pedido de información ciudadano

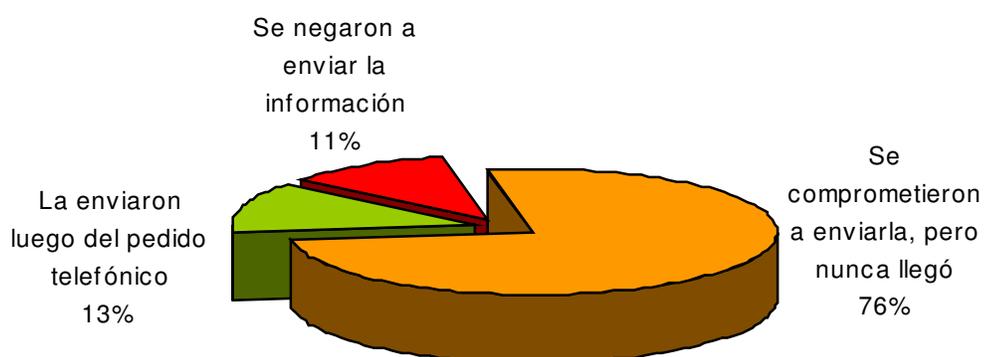
A continuación se expone una síntesis de los resultados obtenidos en el pedido anónimo por parte de un ciudadano común de las ejecuciones presupuestarias municipales.⁸

De los 84 municipios que no publican la ejecución presupuestaria (se remarcó anteriormente que 16 de los 100 municipios la presentan), sólo un 13% las envió ante el pedido realizado de manera telefónica. Por el contrario, un 11% directamente se negó a enviarla, argumentando que no podían o que eran “disposiciones” del municipio el no presentar esa información, y un 76% se comprometió a enviarla, pero nunca llegó.

⁷ No son incluidos por no disponer de un medio objetivo para su cálculo.

⁸ Para ver mayores detalles de la búsqueda en cada municipio, ver “*Hacia una mayor transparencia fiscal en Argentina- 2ª parte (backstage): Información Fiscal Municipal, crónicas de una búsqueda fallida*”, publicado en www.cargafiscal.com.ar en la sección informes.

Gráfico 5: Respuesta de los municipios al pedido de las ejecuciones presupuestarias (sobre 84 municipios)



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Cuadro 11: Resultados del pedido de información a municipios*

Enviaron la información solicitada	Se comprometieron a enviarla, pero no llegó			Se negaron a enviar la información
Berisso (BA)	Almirante Brown (BA)	San Miguel (BA)	San Martín (MZA)	Berazategui (BA)
Ensenada (BA)	Avellaneda (BA)	Tandil (BA)	San Rafael (MZA)	Lomas de Zamora (BA)
Florencio Varela (BA)	Azul (BA)	Zárate (BA)	El Dorado (MNES)	Luján (BA)
Hurlingham (BA)	Bahia Blanca (BA)	Pres.R.S.Peña (Chac)	Obera (MNES)	Malvinas Argentinas (BA)
La Matanza (BA)	Berazategui (BA)	Resistencia (Chac)	Posadas (MNES)	Merlo (BA)
Morón (BA)	Campana (BA)	Pto.Madryn (Chub)	Neuquén (NQ)	Quilmes (BA)
Cdro.Rivadavia (Chub)	Chivilcoy (BA)	Alta Gracia (CBA)	General Roca (RN)	S.F.V.de Catamarca (Cat)
San S.de Jujuy (JUJ)	Escobar (BA)	Río Cuarto (CBA)	Salta (SAL)	Caleta Olivia (SC)
Bariloche (RN)	Est.Echeverría (BA)	Río Tercero (CBA)	Orán (SAL)	Ushuaia (TDF)
Villa Mercedes (SL)	Ezeiza (BA)	V.Carlos Paz (CBA)	Rivadavia (SJ)	
Santo Tomé (S.FE)	Gral.San Martín (BA)	Corrientes (CTES)	San Juan (SJ)	
	Ituzaingo (BA)	Goya (CTES)	San Luis (SL)	
	José C. Paz (BA)	C.del Uruguay (ER)	Rio Gallegos (SC)	

Junín (BA)	Concordia (ER)	Reconquista (SFe)
La Plata (BA)	Gualeguaychú (ER)	San Lorenzo (S.Fe)
Lanús (BA)	Formosa (FOR)	Santa Fe (S.Fe)
Moreno (BA)	Santas Rosa (LP)	Venado Tuerto(S.Fe)
Olavarría (BA)	La Rioja (LR)	La Banda (SDE)
Pergamino (BA)	Gral. Alvear (MZA)	Sgo.del Estero (SdE)
Pilar (BA)	Godoy Cruz (MZA)	Rio Grande (TDF)
San Fernando (BA)	Guaymallén (MZA)	Tucumán (TUC)
San Isidro (BA)		

**Nota: Cabe aclarar que no se pudo establecer comunicación con el municipio de Paraná. Por esta razón, este municipio no fue incluido en ninguna de estas tres categorías.*

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

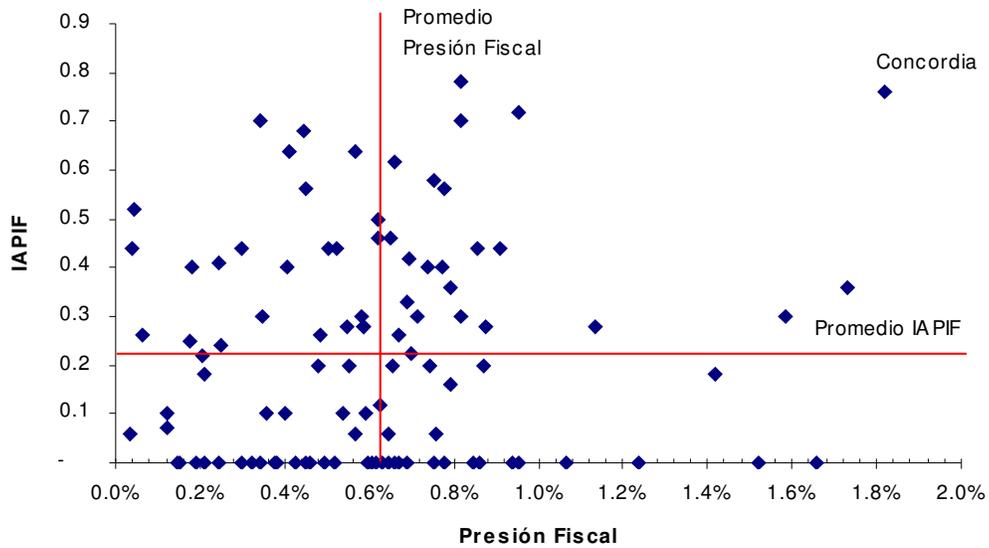
VI.4 Relaciones entre el IAPIF y otras variables

Es interesante analizar si existe cierta relación entre el IAPIF, esto es la accesibilidad a la información fiscal en los municipios y otras variables, como pueden ser la presión fiscal, el tamaño de las jurisdicciones y el nivel de pobreza. A continuación se exponen los principales resultados alcanzados para cada una.

- **IAPIF y presión fiscal (IPFM)**

A priori no se advierte una relación muy definida entre la accesibilidad a la información en los municipios y el grado de presión que ejercen los mismos, medida a través de la Tasa de Seguridad e Higiene. Se destaca el caso de Concordia, que aparece como el segundo municipio con mejor accesibilidad y es por otro lado, la jurisdicción con mayor presión fiscal municipal.

Gráfico 6: Relación entre la accesibilidad a la información y la presión fiscal

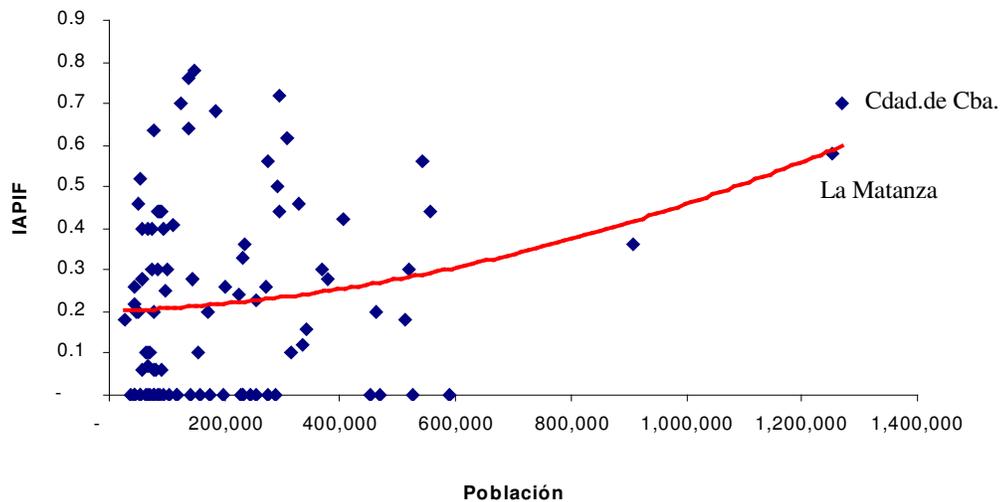


Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

- **IAPIF y tamaño (población)**

Teniendo en cuenta la cantidad de habitantes, se detecta cierta relación positiva entre la accesibilidad a la información y el tamaño de las localidades. Por ejemplo, los dos municipios más grandes de la muestra se ubican entre los que mejor disponibilidad de información fiscal poseen. Por el contrario, gran parte de los municipios que poseen IAPIF igual a 0, esto es que no brindan ningún tipo de información fiscal, son las jurisdicciones de menor tamaño de la muestra.

Gráfico 7: Relación entre la accesibilidad a la información y el tamaño

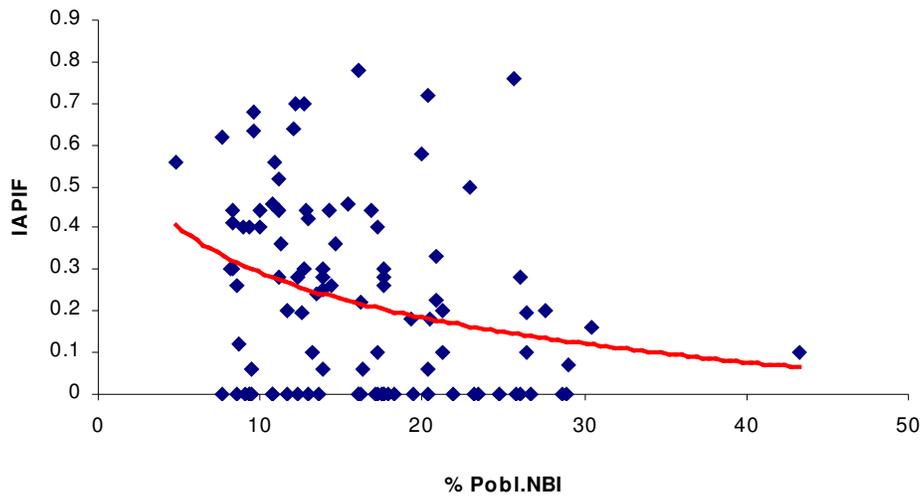


Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

- **IAPIF y nivel de pobreza (NBI)**

Finalmente, se puede observar cierta relación negativa entre la disponibilidad de información fiscal municipal y el nivel de pobreza de las jurisdicciones, medida esta última con el porcentaje de la población que presenta necesidades básicas insatisfechas, según surge de datos del INDEC.

Gráfico 8: Relación entre la accesibilidad a la información y las NBI



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

VII. Conclusiones

La intención de esta investigación fue destacar la importancia que reviste para un país democrático la transparencia de sus instituciones. En este punto, y como uno de los componentes fundamentales del concepto de transparencia, aparece como relevante la posibilidad del **acceso público a la información**.

En consecuencia, se buscó en el presente trabajo medir el grado de accesibilidad pública que existe a la información fiscal en los niveles subnacionales de gobierno, esto es en provincias y municipios. Para ello, se procedió a construir un *índice de acceso público a la información fiscal (IAPIF)* cuya importancia radica en que permite realizar comparaciones entre las jurisdicciones y, por otro lado, puede ser actualizado a lo largo del tiempo a los fines de analizar la evolución de esta problemática. Para la construcción de este índice se consideraron seis aspectos que son relevantes para analizar la situación de las finanzas de una jurisdicción y que son: ley/ ordenanza de presupuesto; ejecuciones presupuestarias; legislación tributaria; datos de la deuda pública; licitaciones; boletín oficial. La búsqueda de información se realizó en los sitios web oficiales de cada provincia y municipios y, a su vez, para el caso municipal se realizó un pedido anónimo de información a través del envío de e-mails y de llamados telefónicos.

Las principales conclusiones que se derivan del estudio son las siguientes:

- Se destacan bajos y dispares niveles de información fiscal en los ámbitos provincial y municipal. Si bien se observan mejorías respecto a años anteriores, en cuanto a la cantidad de información relacionada con los actos de gobierno que se publica en los sitios web oficiales de cada nivel de gobierno, la situación aún se encuentra lejos de ser la óptima.
- A nivel municipal resulta mucho más preocupante la escasez de información fiscal que en el ámbito provincial. En promedio, el IAPIF para los 100 municipios más grandes de todo el país alcanza un valor de 0.23, mientras que para el promedio provincial es del 0.66. El IAPIF varía entre 0 y 1, siendo más cercano a 1 cuanto mejor es el grado de acceso público a la información fiscal.
- Por otro lado, a nivel municipal también es mucho mayor la disparidad que existe entre el valor del índice para las distintas jurisdicciones que para las provincias. Por caso, la variabilidad que existe en el índice entre municipios es de un 98%, mientras que para las provincias es del 36%.

- Resulta preocupante, asimismo, la baja predisposición por parte de los funcionarios municipales por proveer de información que tiene carácter público, como lo es la ejecución presupuestaria, ante un pedido ciudadano.

En síntesis, queda aún un largo camino por recorrer en materia de accesibilidad pública a la información de los actos de gobierno, especialmente para los niveles subnacionales. Se plantea el desafío de que todas las instituciones, organismos y la ciudadanía en general tomen conciencia acerca de la importancia que tiene la transparencia, en todos sus aspectos, para el desarrollo democrático del país. La presente investigación intenta hacer al menos un aporte en este sentido.

VIII. Referencias Bibliográficas

- Baldrich, J. (2005). *Fiscal Transparency and economic performance*. Asociación Argentina de Economía Política 2005.
- CEPAL (1998). *El Pacto Fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos*. Síntesis.
- Decreto N° 1172/ 2003. *Acceso a la Información Pública*. Poder Ejecutivo Nacional.
- FMI, (2001). *Manual de Transparencia Fiscal*.
- Hameed, F. (2005): *Fiscal Transparency and economic outcomes*. IMF Working Paper WP/05/225.
- Kopits, George and Jon Craig, (1998). *Transparency in Government Operation*, IMF Occasional Paper, No. 158 (Washington: International Monetary Fund).
- Ley N° 25.152 (1999). *Régimen de convertibilidad fiscal*.
- Ley N° 25.917 (2004). *Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal*.
- Sitios web oficiales de provincias y municipios.
- www.cargafiscal.com.ar
- www.mininterior.gov.ar

POLÍTICA SOCIAL Y EQUIDAD DISTRIBUTIVA: APROXIMACIÓN CUANTITATIVA EMPLEANDO EL GASTO PÚBLICO SOCIAL

Resumen

En el presente trabajo se pretende indagar acerca del rol de la política social, cuantificada por el Gasto Público Social, en la cuestión redistributiva. Asimismo, se ve la influencia del crecimiento del producto en la cuestión social.

También se explora la hipótesis de que el crecimiento fue el principal determinante de la variación en los indicadores sociales durante los noventa, en concordancia con lo propuesto por los defensores del modelo de desarrollo vigente, teniendo la política social un rol residual, mientras que cuando el modelo se agotó, dicha política volvió a cobrar importancia para paliar los graves desórdenes sociales remanentes.

Gabriela Liliana Galassi
gaby_galassi@hotmail.com

ÍNDICE

Introducción	Pág. 3
Aspectos Teóricos	Pág. 3
Contexto de la Política Social en América Latina	Pág. 3
Enfoques de la Política Social en América Latina	Pág. 5
Metodología y Resultados	Pág. 6
Metodología: Datos de Panel con Efectos Fijos en la Variable Transversal	Pág. 7
Resultados de la Estimación	Pág. 8
Consideraciones Finales	Pág. 17
Bibliografía	Pág. 20

POLÍTICA SOCIAL Y EQUIDAD DISTRIBUTIVA: APROXIMACIÓN CUANTITATIVA EMPLEANDO EL GASTO PÚBLICO SOCIAL

INTRODUCCIÓN

La política social en Argentina, y en general en América Latina, sufrió transformaciones como parte de los cambios estructurales que desde la década de 1980 vienen experimentando la mayoría de los países de la región: la reorientación sustantiva de las estrategias de desarrollo con una creciente presencia de los mecanismos de regulación de mercado como asignador de recursos, el retorno a sistemas políticos democráticos, la reformulación de las tareas y los roles del Estado, y transformaciones en el seno de la sociedad civil. Los resultados nefastos de estas mutaciones se han cristalizado en signos de pérdida de confianza en el sistema político y crisis de gobernabilidad¹; el desprestigio de los mecanismos e instituciones de representación y la reaparición de estilos y formas de gobierno de corte populista, entre otros hechos, ponen en riesgo la estabilidad del propio régimen democrático y han asestado un duro golpe sobre el bienestar social. Se pone en juego el concepto de “ciudadanía”², debido a que se mantienen fuertes desigualdades. A la luz de todas estas circunstancias, ha surgido una conciencia creciente acerca del rol de la política social y su definición. La política social puede considerarse como una dimensión central de la relación Estado-economía-sociedad. El objetivo central de las políticas públicas es mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

El objetivo de este trabajo es indagar en los impactos de la política social en Argentina en los últimos años de la década del noventa y los primeros de la del 2000, diferenciando por regiones o jurisdicciones provinciales, cuantificada mediante el Gasto Público Social (GPS), sobre distintas variables representativas de la dimensión social de la economía. Asimismo, se explora la hipótesis de que fue más bien la variación del producto la que incidió en el comportamiento de las variables sociales, especialmente en la década del noventa, cuando se siguió una política de corte neoliberal.

Se estructura el análisis en dos bloques. En el primero, de índole conceptual, se explora en la literatura el rol asignado a la política social y la discusión sobre los distintos enfoques teóricos. En el segundo apartado, se presenta la metodología propuesta para analizar el impacto del gasto público social sobre la serie de variables elegidas, y se analiza los resultados obtenidos. Por último, se presentan algunas conclusiones y se formulan recomendaciones de política.

ASPECTOS TEÓRICOS

Los derechos sociales fueron explícitamente reconocidos en la Constitución Nacional Argentina de 1949, cuya reforma fue motivada ideológicamente por el principio de “justicia social”, entendida como la práctica político-social del Estado de Bienestar.

En la teoría, existen dos perspectivas acerca del Estado de Bienestar: una estricta, y una amplia, la cual reconoce un amplio papel al Estado para gestionar y organizar la economía. Esta última visión se identifica con el “Estado de Bienestar keynesiano” o “capitalismo de bienestar social”. Es dentro de esta perspectiva que surge el rol de la política social.

Contexto de la política social en América Latina

La política social en América Latina en las décadas del ochenta y noventa ha sufrido reorientaciones conceptuales y programáticas que están en estrecha relación con los cambios en la estrategia de desarrollo y la reorientación de la política económica en los países de la región, lo cual, de manera general, se ha caracterizado como el avance del neoliberalismo. Los cambios antedichos se enmarcan en el Consenso de Washington, que estableció un conjunto de diez principios que pretendían ser guía en el diseño de la política económica de los países de América Latina.

¹ La crisis de gobernabilidad en América Latina surge como consecuencia de la contradicción paradójica que se establece al tratar de mantener un orden jurídico y político basado en el principio de la igualdad básica entre los ciudadanos y, al mismo tiempo, preservar el mayor nivel mundial de desigualdad en el acceso a la distribución de la riqueza y de los bienes públicos.

² Según T. H. Marshall (1949), ciudadanía es la relación de igualdad en el acceso y disfrute a los derechos sociales que permiten una reducción de los riesgos y de la inseguridad.

Las reformas de las economías latinoamericanas, emprendidas en la línea del Consenso de Washington, trajeron aparejada una redefinición del modelo largo tiempo vigente de relaciones entre el Estado, la economía y la sociedad. La antigua matriz “estadocéntrica” que hasta los noventa servía de modelo de intermediación y agregación de intereses y demandas, favoreciendo la acción colectiva y organizada, y la predominancia de espacios institucionales y actores político-estatales, a la vez comenzó a coexistir y se diluyó en una nueva matriz “mercado-céntrica”. Ésta propugnó la extensión de la lógica de mercado a las relaciones sociales, favoreciendo la orientación hacia la competencia, el rendimiento y la acción individual, así como la liberalización de relaciones previamente reguladas de forma estatal (laborales, comerciales); además, promovió la definición subsidiaria del rol del Estado y la descentralización de sus funciones, otorgando tendencialmente mayor preeminencia al sector privado.

Al inicio de las reformas estructurales se esperaba que éstas acelerarían el crecimiento económico, aumentarían la generación de empleo y contribuirían a reducir la pobreza. Sin embargo, la intensidad y magnitud de la reestructuración económica produjo costos sociales que combinados con déficit sociales de larga data hizo evidente la necesidad de introducir medidas de compensación social en casi todos los programas de ajuste estructural que estaban llevando a cabo los países de América Latina.

Durante el decenio de 1990 el avance de las reformas económicas fue mostrando logros en cuanto a estabilización macroeconómica, mayor disciplina fiscal, aumento de la competitividad internacional, mejoras en la inserción internacional, avances en la integración regional, mayor confianza en la inversión privada y funcionamiento más eficiente de los mecanismos de mercado. Sin embargo, las economías latinoamericanas no pudieron superar un nivel moderado de crecimiento económico, evidentemente insuficiente debido a las altas tasas de crecimiento demográfico de los países y muy por debajo de los niveles estimados como necesarios para cubrir los déficit sociales. En el ámbito político, la extensión y permanencia del orden institucional democrático en la amplia mayoría de los países constituye el principal logro.

Sin embargo, después de la década de 1990, con la persistencia de urgencias sociales no resueltas y serios cuestionamientos al desempeño de los sistemas políticos, queda claro que la tarea de consolidar las instituciones democráticas se enfrenta a un desafío social más complejo que el de administrar puntualmente los costos sociales y políticos de los cambios económicos con medidas compensatorias.

Frente a la evidencia de resultados no satisfactorios de las reformas estructurales emprendidas en América Latina, el propulsor del Consenso de Washington, John Williamson, ha defendido rechazando la posición de Joe Stiglitz, quien se ha mostrado contrario a los postulados “neoliberales” que él considera involucrados en las recomendaciones y que Williamson afirma haber intentado no señalar en dicho documento. Argentina, por su parte, cometió dos errores fatales fuera de las recomendaciones del Consenso: aplicó un sistema de convertibilidad que resultó en un tipo de cambio falto de competitividad, y fracasó en seguir políticas fiscales estrictas necesarias para que la convertibilidad funcionara. Además, los países de América Latina han sufrido una serie de crisis, cuyos desencadenantes no son elementos prescritos por el Consenso (aunque tampoco son contemplados por éste a fin de evitarlos). Otra razón de los resultados inesperados radica en que las reformas fueron incompletas. En un intento de subsanar los errores derivados de la aplicación del Consenso, posteriormente se propuso un conjunto de diez reformas (de “segunda generación”), que se conoce como “Consenso de Washington Aumentado” o “Post Consenso de Washington” (según Stiglitz). En esta instancia se propone readaptar las indicativas del original complementándolas con reformas institucionales en términos de gobernabilidad y protección de los derechos de propiedad privada. De esta manera, se intenta adicionar la dimensión social y el objetivo de reducir la pobreza a la esfera económica previamente considerada.

Sin embargo, Dani Rodrick critica esta nueva agenda por ser demasiado amplia y universal la propuesta de reforma institucional, resultando en medidas impracticables, inapropiadas o irrelevantes. En consecuencia, propone armar una nueva agenda, basada en tres principios universales de buena gestión económica que no se pueden identificar con una única prescripción de medidas de política económica: 1) proveer derechos de propiedad y cumplimiento de la ley, para que los inversores se aseguren la obtención de las utilidades provenientes de sus

inversiones; 2) reconocer la importancia de los incentivos privados y su alineación con los costos y beneficios sociales, para lograr eficiencia productiva; 3) manejar las políticas macroeconómicas y financieras con debida consideración hacia la sostenibilidad de la deuda, los principios de prudencia y una política monetaria sana para que la inflación, la volatilidad macroeconómica y otras patologías puedan evitarse. La agenda alternativa no debería oponerse al crecimiento, pero debería producir aquél necesario para enfrentar los problemas de pobreza, desigualdad y degradación del medio ambiente.

Enfoques de la política social en América Latina

En términos conceptuales, se pueden identificar diferentes etapas en la discusión y consecuente reorientación de la política social. A fines de la década de 1980 y durante buena parte de la de 1990 la discusión estaba muy marcada por la crítica a la “política social tradicional” o prerreforma y los “nuevos enfoques” o política social posreforma, basada en la constatación de que las políticas sociales no habían podido responder efectivamente a la crisis. Los nuevos enfoques se identifican con un “cambio de paradigmas”. Como una tercera posición surge un enfoque “emergente”, que agrega nuevos matices; no se cristaliza aún como un nuevo “paradigma” conceptual, sino que constituye movimiento a una posición más moderada entre los dos polos representados por los otros dos tipos de política social.

Mientras el enfoque tradicional proclamaba el ambicioso objetivo de la integración social y económica de amplias capas de la población a través de programas sociales de carácter universalista, a fines de la década de 1980 apareció el combate a la pobreza por medio de la utilización selectiva y focalizada del gasto social. Sin embargo, durante los noventa, se vio que la lucha contra la pobreza es insuficiente, siendo necesario incorporar otras dimensiones al análisis y diseño de políticas sociales, como la distribución del ingreso, la desigualdad y la justicia social, o la utilización de enfoques y conceptos multidimensionales, como es el enfoque de la exclusión social.

En cuanto a la cobertura de las políticas sociales, se pasó primero de la pretensión de provisión universal y homogénea de servicios y beneficios presente en el enfoque tradicional, a la focalización de la política social posreformas en el marco del combate a la pobreza. Finalmente, el discurso emergente ha propuesto universalidad en el acceso a servicios sociales básicos, pero combinada con acciones focalizadas para sectores excluidos como mecanismos de compensación e igualación, siendo ésta la posición de la CEPAL.

Los roles asignados al Estado y al mercado en el ámbito social también han ido evolucionando. Los argumentos del enfoque tradicional que defendían al Estado interventor y responsable de la planificación, financiación y ejecución de servicios y programas sociales, resultaron fuertemente cuestionados con el avance de posiciones neoliberales, en el que el mercado pasó a tener el rol de mecanismo de asignación, debido a argumentos de eficiencia y equidad en pos de mayor igualdad de oportunidades. Más tarde, enmarcada en el enfoque emergente, surgió una estructura “pluralista” de actores estatales y privados (incluyendo a los no gubernamentales y a las redes sociales, formales e informales).

En la órbita institucional y política de la política social, las transformaciones de las economías afectaron también las formas de organización del Estado y de la política social. Era menester el abandono de prácticas clientelistas, corporativistas y populistas, propias de la política social tradicional, y el inicio una práctica social orientada por la eficiencia, basada en razones de costo-efectividad, criterios políticos transparentes y focalizada en los más pobres y necesitados. Además, el avance de los conceptos descentralizadores planteaba la necesidad de disminuir el peso de los programas definidos desde el Estado central. Yendo más lejos, surgieron matices vinculados al enfoque emergente de la política social, donde cobra un papel preponderante la institucionalidad, siendo la situación deseable aquélla en la que el criterio de la eficiencia orienta la acción social. Ello supondría la incorporación de mecanismos de evaluación y monitoreo, así como la participación efectiva de la ciudadanía como mecanismo de contralor de las acciones, lo que contribuye además a la transparencia en la gestión.

En lo que concierne al financiamiento, la política social en América Latina tradicionalmente se encuadró en el presupuesto nacional, utilizando el gasto público social con objetivos redistributivos. El advenimiento de nuevos enfoques promovió la idea de que las acciones sociales

podían también ser financiadas mediante fuentes internacionales y privadas. Sin embargo, bajo consideraciones de sostenibilidad y de responsabilidad estatal, en el enfoque emergente se recupera el rol del gasto público social como mecanismo redistributivo, financiado con fuentes nacionales.

Por otro lado, tradicionalmente se ha designado como temática prioritaria de la política social a la ampliación de la cobertura en los sectores “duros” de dicha política: seguridad social, educación y salud. En el marco de la nueva política social, se redefinió como prioridad la lucha contra la pobreza. En los últimos años, se ha seguido manteniendo esta línea, pero se ha otorgado atención también a “nuevos temas”, como la integración social de grupos excluidos.

Mientras que dentro del paradigma tradicional la política social transcurría paralelamente a las decisiones de política económica, dentro de los nuevos enfoques la política social pasó a ejercer un rol subordinado a las decisiones de política económica. Pero el paradigma emergente propone integrar y complementar las políticas económicas y las sociales.

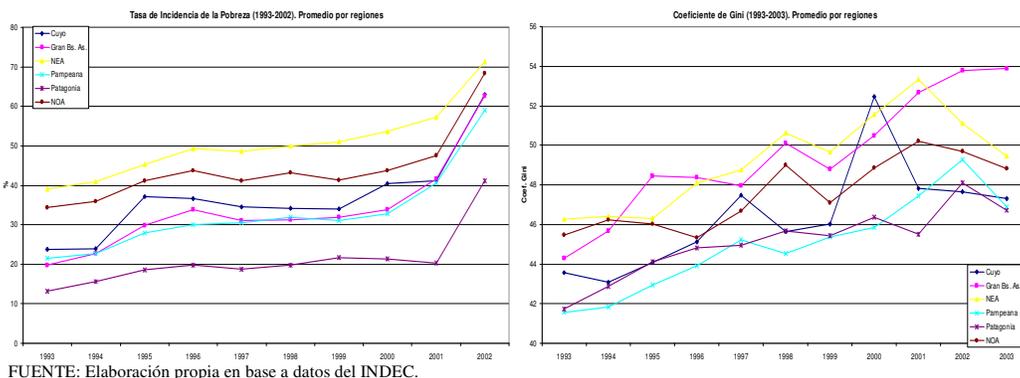
Por último, los enfoques reformistas de la política social se sustentaron en ideas-fuerza en relación directa con el nuevo estilo de desarrollo en América Latina, como subsidiariedad, individualismo, responsabilidad personal, libertad individual, rendimiento y eficiencia. Ellos diferían de los conceptos que nutrían el accionar social estatal tradicionalmente, es decir, solidaridad, justicia distributiva, responsabilidad colectiva, igualdad. En el discurso emergente en los últimos años, el tema de la solidaridad adquiere nuevo énfasis.

METODOLOGÍA Y RESULTADOS

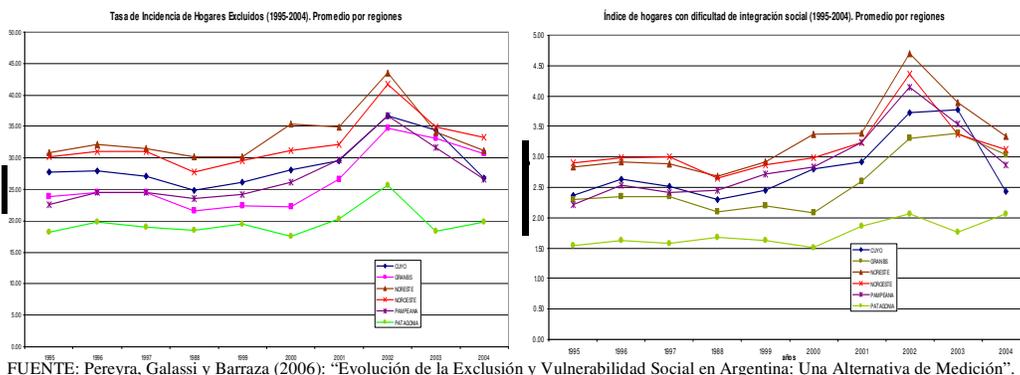
En el presente trabajo se pretende efectuar una aproximación a los efectos de la política social en Argentina en la década del noventa y primeros años de la del 2000, utilizando como medida cuantitativa al Gasto Público Social. Asimismo, para contrastar la hipótesis de que el producto ha tenido mayor influencia sobre los indicadores sociales que las medidas gubernamentales directas, especialmente hasta la crisis del 2001, se incluye al Producto Bruto Geográfico, y se realizan estimaciones dividiendo el período total considerado en dos. Se toma como punto de corte al año 2001, en que ocurrió la crisis, y el cambio de gobierno (y de política)³. Se analiza la relación de las dos variables antedichas (ambas en pesos constantes de 1993) con diversos indicadores de la situación socio-económica. También se observan las diferencias regionales presentes en cada caso. No se han contemplado las cuestiones relativas a la forma de implementación del Gasto ni su incidencia en los diferentes sectores de beneficiarios.

A fin de obtener un panorama de la situación en Argentina durante el periodo bajo estudio, se presenta la evolución de la Tasa de Incidencia de la Pobreza, el Coeficiente de Gini, la Tasa de Incidencia de Hogares Excluidos y la Tasa de Hogares con Dificultad Social por regiones (según la clasificación del INDEC, y tomando el coeficiente simple de las jurisdicciones incluidas en cada una para los últimos dos casos).

Figura 1



³ Los resultados de la estimación efectuada para el subperíodo posterior al 2001 deben tomarse como sugestivos, ya que se cuenta con datos para a lo sumo tres períodos (hasta 2004).



Los dos primeros indicadores presentan una tendencia creciente en el tiempo (acentuándose en el primero luego de la crisis del 2001), y los dos últimos, crecen hasta el 2002, y luego disminuyen, aunque no llegan a su nivel inicial (en 1995). Los niveles más elevados se dan en el Noreste Argentino (NEA) y Gran Buenos Aires, y los menores se presentan en la Patagonia.

A fin de analizar la problemática de la exclusión social y, como conceptos relacionados, la vulnerabilidad y la inclusión, se ha elegido la tasa de incidencia de hogares excluidos y el índice de hogares con dificultad social (que expresa la cantidad de hogares excluidos y vulnerables por cada hogar incluido), ambos definidos y computados por Pereyra, Galassi y Barraza (2006).⁴ Se incluyó también en el análisis el Índice de Desarrollo Humano (IDH), diseñado por el PNUD, y la distribución del ingreso, empleando el coeficiente de Gini. Siguiendo la línea de los principales trabajos que analizan el impacto de las políticas sociales, se ha considerado también a la tasa de incidencia de la pobreza y la tasa de desempleo abierto, calculadas ambas por el INDEC.

Metodología: Datos de Panel con Efectos Fijos en la Variable Transversal

La metodología empleada para la exploración de las relaciones del GPS con el resto de las variables consideradas es la técnica econométrica de regresión con datos de panel, debido a que se cuenta con observaciones para un conjunto de agentes sociales (provincias) en diferentes instantes del tiempo (el período de análisis, que varía según la disponibilidad de datos relativa a cada variable en particular, está comprendido entre el año 1993 y el 2004). Dentro de esta técnica, se eligió emplear modelos de panel de efectos fijos en la componente transversal (debido a que ésta es la dominante), que reconoce que los coeficientes estimados no son constantes para cada uno de los agentes sociales en la muestra, consecuentemente dando mayor flexibilidad a la estimación con respecto al empleo de modelos de coeficientes constantes. En este sentido, se prefirió esta modalidad respecto a la estimación con efectos aleatorios porque el mismo es particularmente útil cuando las unidades de análisis son personas con muchas observaciones a través del tiempo, que no es el caso objeto de estudio en este trabajo.

Se incluyen un conjunto de N-1 variables dicotómicas o dummy d_i , donde N es la cantidad de observaciones transversales (en este caso, provincias, cuyo número varía de acuerdo a la disponibilidad de datos respecto a la variable que se analice). Los coeficientes asociados a dichas variables en el modelo de regresión se denotan como α_i , resultando la inclusión de una variable dummy para cada agente social o provincia, menos el de referencia. De este modo, el modelo refleja las diferencias en los coeficientes de regresión debido a posibles divergencias entre cada variable de estudio en las diversas provincias, capturando así en cierta forma las desigualdades a nivel provincial.

El modelo empleado para indagar en las relaciones entre el GPS y el PBG, y las otras variables consideradas es:

$$Y_{it} = B_0 GPS_{it}^{B_1} PBG_{it}^{B_2} e^{u_n} \tag{1}$$

⁴ Siguiendo a Pereyra, Galassi y Barraza (2006), se tomaron algunos de los aglomerados urbanos más importantes sobre los que se releva la EPH (INDEC) y se computó en base a esta encuesta la tasa de incidencia de hogares excluidos y el índice de hogares con dificultad social. Se ha empleado el promedio simple de los indicadores correspondientes a los aglomerados situados en cada provincia como representativo de la situación prevaleciente en toda la jurisdicción provincial respectiva.

donde Y_{it} es la variable explicada. Por turnos, se tomará cada una de las variables consideradas como variable explicada. Con el objeto de linealizar el modelo con motivos de estimación, se tiene como modelo operativo el siguiente (equivalente al anterior)⁵:

$$\ln Y_{it} = \ln B_0 + B_1 \ln GPS_{it} + B_2 \ln PBG_{it} + u_{it} \quad (2)$$

Modificando la notación con motivos expositivos se tiene:

$$y_{it} = \beta_0 + \beta_1 gps_{it} + \beta_2 pbg_{it} + u_{it} \quad (3)$$

El modelo a estimar (con efectos fijos en la componente transversal) es:

$$y_{it} = \beta_0 + \sum_{i=1}^{N-1} \alpha_i d_i + \beta_1 gps_{it} + \beta_2 pbg_{it} + \varepsilon_{it} \quad (4)$$

donde i corresponde a las provincias y t , al año. La ecuación se estima mediante el método de mínimos cuadrados ordinarios (MCO). El término de error presenta la siguiente estructura:

$$u_{it} = \alpha_i + \varepsilon_{it} \quad (5)$$

siendo:

$$\alpha_i = \sum_{i=1}^{N-1} \alpha_i d_i \quad (6)$$

de manera que se controla por el efecto de cada uno de los agentes sociales (provincias) en la variable dependiente. El error u_{it} ya no es aleatorio. Tiene un componente individual fijo que es invariable a través del tiempo pero varía de unos agentes sociales a otros (α_i) y un componente aleatorio (ε_{it}), que en este caso incluiría la variación a través del tiempo. Se toma a ε_{it} como el residuo, con las propiedades de proceso de ruido blanco que se asumen en la estimación por MCO.

Resultados de la Estimación

En primer lugar, se empleó a la Tasa de Incidencia de Hogares Excluidos como variable dependiente, y la estimación para todo el periodo bajo análisis arrojó los siguientes resultados⁶:

Tabla 1

Parámetro estimado	Primera estim.		Correcc. Autoc.		Correcc. Heteroc.	
	Coefic.	Est. t ^{**}	Coefic.	Est. t ^{**}	Coefic.	Est. t ^{**}
β_0	6,372 (0,628)	10,154 (0,000)	7,537 (0,623)	12,089 (0,000)	7,537 (1,978)	3,811 (0,000)
β_1	-0,415 (0,079)	-5,261 (0,000)	-0,584 (0,084)	-6,945 (0,000)	-0,584 (0,262)	-2,223 (0,027)
β_2	-0,051 (0,051)	-0,996 (0,321)	-0,059 (0,050)	-1,167 (0,245)	-0,059 (0,092)	-0,640 (0,523)
ρ	-	-	0,447 (0,067)	6,701 (0,000)	0,447 (0,115)	3,865 (0,000)
R ² ajust.	0,732		0,801		0,801	
Est. D-W	1,087		2,062		2,062	
NxT	230					
N	23					
T	10 (1995-2004)					

*: Entre paréntesis, se indica el error estándar.

** : Entre paréntesis, se indica la probabilidad que acumulan las colas en la Prueba t.

La estimación con corrección por autocorrelación se debe a la presencia de un estadístico Durbin-Watson menor a lo aceptable (aproximadamente 2). Para subsanar esto, se ha introducido una estructura autorregresiva de orden uno, AR(1), en los residuos. Además, se ha corregido por

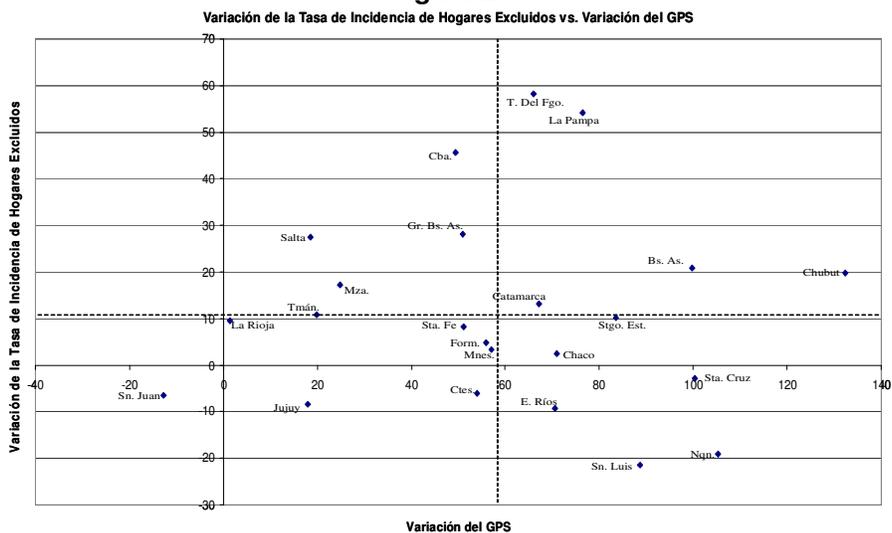
⁵ Se usa el hecho de que $d \ln f(t) = \frac{f'(t)}{f(t)} dt$; por lo tanto, al expresar las variables en logaritmos se estaría aproximando su

tasa de variación, y el coeficiente β de la ecuación de regresión refleja la elasticidad de la variable independiente, es decir, indica en qué porcentaje varía Y cuando el GPS varía en un uno por ciento.

⁶ Para esta estimación se emplearon todas las jurisdicciones provinciales, salvo Río Negro, por falta de datos, y se incluyó además a Gran Buenos Aires. El periodo bajo consideración es de 1995 a 2004.

heteroscedasticidad (hallada utilizando la prueba de igualdad de varianza de los residuos, tanto de Bartlett, Levene como de Brown-Forsythe), mediante la utilización del método de los coeficientes de covarianza de White para secciones cruzadas, que es robusto a heteroscedasticidad. El residuo estimado no denota una distribución normal (de acuerdo al estadístico de Jarque-Bera y con un nivel de confianza del 95%), pero su distribución no se aleja demasiado de la normal. En lo que respecta al coeficiente de determinación, éste es bueno, indicando que el 80,1% de la variabilidad en la variación de la Tasa de Incidencia de Hogares Excluidos es explicada por el modelo de regresión propuesto. Finalmente, el estimador de β_1 que se halla en la celda sombreada sería el que se debe considerar con fines analíticos, y se observa que es significativo al 5%. Éste indicaría una considerable relación negativa entre el GPS y la Tasa de Incidencia de Hogares Excluidos; sin embargo, no ocurre lo mismo con el coeficiente estimado para β_2 , que no resulta ser significativo. Esto podría sugerir que la política social ha sido efectiva en el objetivo de atenuar la exclusión social, pero no se puede concluir nada respecto al efecto de la variación del producto sobre esta variable.

Figura 2



Fuente: Elaboración propia en base a datos del MECON y de Pereyra, Galassi y Barraza (2006).

En la figura 2 se exhibe la variación del GPS y la Tasa de Incidencia de Hogares Pobres durante todo el período por provincias, lo que permite apreciar la disparidad de resultados entre éstas. Se podría identificar tres grupos. En el primero se incluye a las jurisdicciones ubicadas en el cuadrante positivo de ambas variables, para las cuales, a pesar de haber aumentado el GPS, aumentó también la exclusión. Se ve que se trata de provincias del norte argentino, y Córdoba y Buenos Aires, estando este resultado en línea con el hecho reconocido en otros estudios de que, en indicadores socioeconómicos, el sur tiene mejor performance que el norte. Es sorprendente el caso de Chubut, y aún más el de Tierra del Fuego y La Pampa, aunque el gran incremento en la Tasa de Incidencia de los Hogares Excluidos en estas últimas podría deberse a los bajos niveles al inicio del periodo. Un segundo grupo está formado por las provincias que aumentaron su GPS y vieron caer su Tasa de Incidencia de Hogares Excluidos. Dentro de ellas, que podrían verse como de performance media, la disminución más tenue de dicha tasa se dio también en las provincias del norte y en Santa Cruz (aunque en esta última podría deberse al bajo nivel inicial). Mejores resultados obtuvieron Neuquén y San Luis. Por último, destaca San Juan, la única en que ha disminuido su GPS y su proporción de hogares excluidos. De este modo, se ve la multiplicidad de resultados entre provincias y se podría inferir la diferencia en la eficacia de la política social en cada una de ellas.

Al dividir el periodo en dos, las estimaciones resultan:

Tabla 2

Primer período: 1995-2001

Parámetro estimado	Primera estim.		Correcc. Autoc.		Correcc. Heteroc.	
	Coefic. *	Est. t **	Coefic. *	Est. t **	Coefic. *	Est. t **
β_0	4,880 (1,044)	4,673 (0,000)	8,988 (1,427)	6,296 (0,000)	8,988 (2,043)	4,399 (0,000)
β_1	0,045 (0,077)	0,587 (0,558)	-0,057 (0,090)	-0,639 (0,524)	-0,057 (0,051)	-1,121 (0,265)
β_2	-0,229 (0,118)	-1,933 (0,055)	-0,638 (0,154)	-4,130 (0,000)	-0,638 (0,256)	-2,492 (0,014)
ρ	-	-	0,398 (0,082)	4,866 (0,000)	0,398 (0,144)	2,764 (0,007)
R ² ajust.	0,844		0,883		0,883	
Est. D-W	1,311		2,484		2,484	
NxT	161					
N	23					
T	7 (1995-2001)					

Segundo período: 2002-2004

Parámetro estimado	Coef.*	Est. t**
β_0	10,715 (1,344)	7,974 (0,000)
β_1	-1,121 (0,278)	-4,034 (0,000)
β_2	-0,029 (0,090)	-0,320 (0,750)
R ² ajust.	0,769	
Est. D-W	2,763	
NxT	69	
N	23	
T	3 (2002-2004)	

*: Entre paréntesis, se indica el error estándar.

** : Entre paréntesis, se indica la probabilidad que acumulan las colas en la Prueba t.

Los coeficientes útiles para el análisis, son aquéllos que se hallan en las casillas sombreadas. Se ve que, durante los años de Convertibilidad, el producto tuvo efecto negativo significativo sobre la Tasa de Hogares con Exclusión Social, pero nada se puede inferir respecto a la influencia del GPS, ya que su coeficiente no resulta significativo. Al contrario, en el segundo período, es esta última variable la que atempera la exclusión, mientras es imposible concluir respecto a la incidencia del producto.

La segunda estimación realizada toma a la Tasa de Hogares con Dificultad Social como variable dependiente, arrojando los siguientes resultados respecto a la totalidad del período⁷:

Tabla 3

Parámetro estimado	Primera estim.		Correcc. Autoc.	
	Coefic. *	Est. t **	Coefic. *	Est. t **
β_0	4,154 (0,796)	5,221 (0,000)	5,550 (0,751)	7,388 (0,000)
β_1	-0,420 (0,100)	-4,206 (0,000)	-0,572 (0,102)	-5,627 (0,000)
β_2	-0,061 (0,065)	-0,936 (0,350)	-0,106 (0,063)	-1,684 (0,094)
ρ	-	-	0,546 (0,067)	8,183 (0,000)
R ² ajust.	0,645		0,748	
Est. D-W	0,951		1,883	
NxT	230			
N	23			
T	10 (1995-2004)			

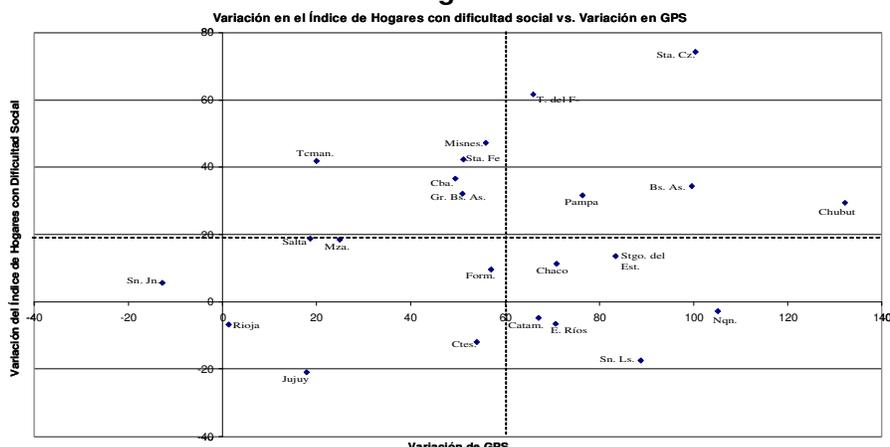
*: Entre paréntesis, se indica el error estándar.

** : Entre paréntesis, se indica la probabilidad que acumulan las colas en la Prueba t.

En esta estimación ha sido necesario corregir por presencia de autocorrelación, no así por heteroscedasticidad. Los residuos no se distribuyen normalmente, pero su distribución es cercana a la normal. El modelo resulta en un buen ajuste, ya que explica el 74,8% de la variación en el índice. El coeficiente del GPS indica una relación negativa entre éste y los hogares con dificultad social, de magnitud similar al caso anterior, y siendo significativo al 5%; aquél correspondiente al producto, tiene igual signo, y es significativo al 10%, pero su magnitud es menor. De este modo, los resultados en cuanto a la tasa anterior y este índice indicarían que la política social ha sido relativamente efectiva tanto con respecto a la exclusión, como con respecto a la vulnerabilidad social, aunque con relación al producto, sólo se puede ver su influencia sobre la exclusión y vulnerabilidad conjuntamente, y con una fuerza menor a aquélla correspondiente al GPS.

⁷ En la estimación, se emplearon las mismas jurisdicciones y periodo que en la anterior.

Figura 3



Fuente: Elaboración propia en base a datos del MECON y de Pereyra, Galassi y Barraza (2006).

En la figura 3 se ve un patrón similar al presente en la 2. Así, dentro del primer grupo, nuevamente se hallan provincias del norte y Córdoba y Buenos Aires. También se encuentra a Chubut, Tierra del Fuego y la Pampa (quizá por las mismas razones que antes), pero ahora se suma Santa Cruz, con un incremento extraordinario del Índice de Hogares con Dificultad Social a pesar de su mayor GPS. En el segundo grupo, continúan los mismos integrantes, salvo La Rioja y Santa Cruz, ambos trasladados hacia el primero. Finalmente, San Juan, a diferencia de lo ocurrido en el caso anterior, ha sufrido un aumento en el índice, pero éste es muy leve. Se puede concluir entonces que los resultados de la política social en exclusión y vulnerabilidad consideradas conjuntamente han sido menos satisfactorios en algunas provincias que respecto a la exclusión individualmente.

Las estimaciones correspondientes a la división en subperíodos arrojan:

Tabla 4

Primer período: 1995-2001

Parámetro estimado	Primera estim.		Correcc. Autoc.	
	Coefic. *	Est. t **	Coefic. *	Est. t **
β_0	3,601 (1,184)	3,040 (0,003)	9,353 (1,689)	5,538 (0,000)
β_1	0,172 (0,087)	1,981 (0,050)	0,029 (0,109)	0,270 (0,788)
β_2	-0,454 (0,134)	-3,384 (0,001)	-1,026 (0,182)	-5,637 (0,000)
ρ	-	-	0,441 (0,089)	4,934 (0,000)
R ² ajust.	0,821		0,858	
Est. D-W	1,334		1,967	
NxT	161			
N	23			
T	7 (1995-2001)			

Segundo período: 2002-2004

Parámetro estimado	Coef. *	Est. t **
β_0	8,256 (1,940)	4,257 (0,000)
β_1	-1,055 (0,401)	-2,629 (0,012)
β_2	-0,059 (0,130)	-0,452 (0,654)
R ² ajust.	0,620	
Est. D-W	2,351	
NxT	69	
N	23	
T	3 (2002-2004)	

*: Entre paréntesis, se indica el error estándar.

** : Entre paréntesis, se indica la probabilidad que acumulan las colas en la Prueba t.

En cuanto al primer subperíodo considerado, se obtuvo un coeficiente significativo y negativo para el producto, y uno no significativo respecto al GPS. En el segundo subperíodo es significativo el coeficiente correspondiente al GPS, y no así el del producto. A su vez, aquél del primer período tiene una magnitud mayor (en valor absoluto) al obtenido para la Tasa de Incidencia de los Hogares Excluidos, mientras que el del segundo, tiene un valor similar. Se puede concluir entonces que el producto ha producido un efecto significativo en los últimos años de los noventa, y a su vez, éste es mayor que el relativo a la exclusión considerada individualmente; por otro lado, en los primeros años del 2000, pasa a ser la política social la variable relevante, impactando en magnitud levemente menor si se considera también a la vulnerabilidad social, que si sólo se toma a la exclusión.

A continuación, se presentan los resultados del empleo del IDH como variable dependiente⁸:

Tabla 5

Parámetro estimado	Primera estim.		Correcc. Autoc.		Correcc. Heteroc.	
	Coefic.	Est. t**	Coefic.	Est. t**	Coefic.	Est. t**
β_0	-0,907 (0,082)	-11,046 (0,000)	-0,342 (0,041)	-8,400 (0,000)	-0,342 (0,094)	-3,616 (0,000)
β_1	0,007 (0,006)	1,360 (0,176)	-0,009 (0,002)	-3,738 (0,000)	-0,009 (0,003)	-2,912 (0,004)
β_2	0,079 (0,010)	8,225 (0,000)	0,026 (0,005)	5,384 (0,000)	0,026 (0,011)	2,395 (0,018)
ρ	-	-	0,790 (0,025)	31,964 (0,000)	0,790 (0,048)	16,512 (0,000)
R ² ajust.	0,970		0,997		0,997	
Est. D-W	0,453		2,079		2,079	
NxT	192					
N	24					
T	8 (1993-2000)					

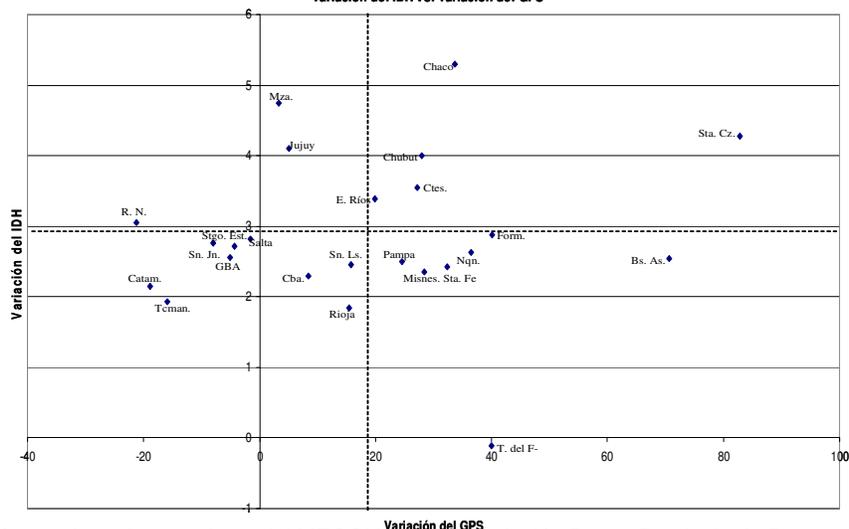
*: Entre paréntesis, se indica el error estándar.

** : Entre paréntesis, se indica la probabilidad que acumulan las colas en la Prueba t.

Se han efectuado correcciones por autocorrelación y heteroscedasticidad, y el residuo no tiene una distribución normal, aunque no se aleja de ella. El modelo presenta un ajuste muy bueno, con un coeficiente de determinación de 99,7%. Son significativos los estimadores asociados a ambas variables, tanto el GPS como el producto, manifestándose una relación negativa con el GPS y una positiva con respecto al producto, aunque la magnitud de los coeficientes es notablemente menor que la de aquéllos obtenidos anteriormente. Esto indicaría que la política social no ha sido eficaz a la hora de mejorar una variable estructural (más aún que la exclusión), como es el desarrollo humano, y que el producto ha hecho poco por promoverlo.

Figura 4

Variación del IDH vs. Variación del GPS



Fuente: Elaboración propia en base a datos del MECON y de la Fundación Banco Provincia de Buenos Aires.

En cuanto a las diferencias entre las provincias, también se distinguen grupos, aunque la amplia mayoría se halla en el primero, en el cual ha aumentado el GPS simultáneamente con el IDH (sin embargo, el incremento en el mismo es muy escaso). Se destacan Chaco y Mendoza, por su relativamente alto incremento en el IDH con respecto a la variación del GPS, y Buenos Aires y Santa Cruz donde, por el contrario, el aumento en el IDH es modesto comparado con el del GPS. En el segundo grupo, con una tasa de variación positiva en el GPS y sin modificar el IDH, se halla Tierra del Fuego, y en el último, en que ha aumentado el IDH a pesar de una caída en el GPS, están algunas provincias del norte, Río Negro y Gran Buenos Aires.

⁸ Se utilizaron las mismas jurisdicciones que en el caso anterior, adicionando Río Negro, que faltaba. El período de análisis va de 1993 al 2000.

Con respecto a la distribución del ingreso, se ha corrido el modelo con el Coeficiente de Gini como variable dependiente, arrojando los siguientes resultados⁹:

Tabla 6

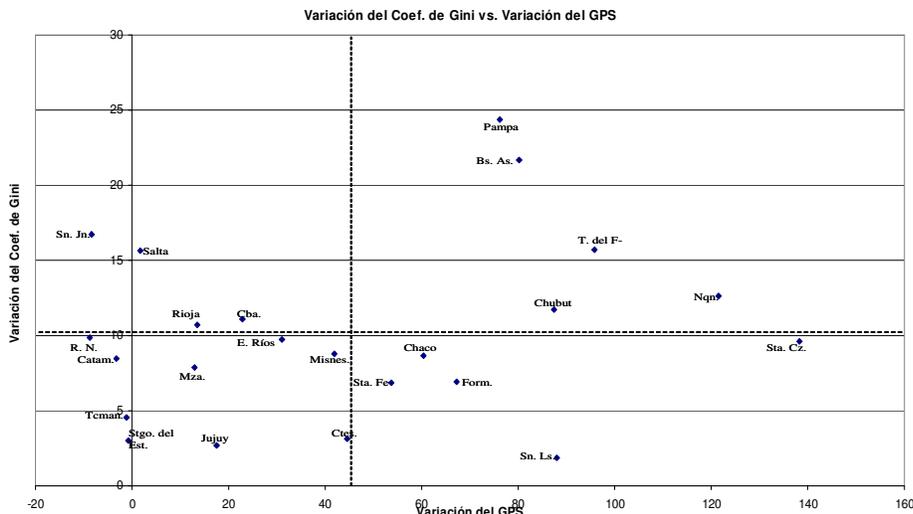
Parámetro estimado	Primera estim.		Correcc. Autoc.	
	Coefic.	Est. t**	Coefic.	Est. t**
β_0	3,844 (0,278)	13,832 (0,000)	4,652 (0,272)	17,108 (0,000)
β_1	-0,003 (0,023)	-0,136 (0,892)	-0,057 (0,023)	-2,480 (0,014)
β_2	0,002 (0,029)	0,084 (0,933)	-0,052 (0,029)	-1,779 (0,077)
ρ	-	-	0,545 (0,051)	10,675 (0,000)
R ² ajust.	0,364		0,602	
Est. D-W	0,870		2,434	
NxT	253			
N	23			
T	11 (1993-2003)			

*: Entre paréntesis, se indica el error estándar.

** : Entre paréntesis, se indica la probabilidad que acumulan las colas en la Prueba t.

Se tuvo que corregir el modelo por autocorrelación, y se observa el cumplimiento del supuesto de homoscedasticidad, no así de normalidad del residuo, lo cual sin embargo no se considera grave. El modelo tiene una determinación aceptable del 60,2%, el coeficiente relativo al GPS es significativo con un 95% de confianza y negativo, y el correspondiente al producto es significativo con un 90% de confianza y también es negativo. Sin embargo, estos son más pequeños que en el caso de la Tasa de Incidencia de Hogares Excluidos y el Índice de Hogares con Dificultad Social. Se indicaría entonces una relación negativa, aunque reducida, entre ambas variables y el coeficiente de Gini, pudiéndose inferir que el GPS no ha sido una medida suficientemente adecuada para corregir la distribución del ingreso, y que tampoco el producto ha hecho mucho en esta dirección.

Figura 5



Fuente: Elaboración propia en base a datos del MECON y del INDEC.

En cuanto a la variación a lo largo de todo el período, se pueden distinguir dos grupos, no existiendo ninguno en que haya disminuido el Coeficiente de Gini (es decir, mejorado la distribución del ingreso). En el primero, a pesar de haber aumentado el GPS, la distribución del ingreso ha empeorado, y es en éste en el que se halla la mayoría de las jurisdicciones. Pero los que más han empeorado la distribución son La Pampa, Buenos Aires, Tierra del Fuego, Neuquén, Chubut, Córdoba, La Rioja y Salta. El otro grupo está constituido por provincias en que ha disminuido el GPS simultáneamente con la agudización de la desigualdad en la distribución, y es

⁹ Se han empleado datos de las provincias solamente (sin incluir Gran Buenos Aires) para el período entre 1993 y 2003.

el caso de Río Negro, San Juan, Tucumán, Catamarca y Santiago del Estero. No se podría decir entonces, en concordancia con el análisis econométrico, que el GPS ha sido una herramienta adecuada para solucionar la desigual distribución del ingreso.

Dividiendo el período, resulta:

Tabla 7

Primer período: 1993-2001

Parámetro estimado	Primera estim.		Correcc. Autoc.	
	Coefic.ˆ	Est. tˆ	Coefic.ˆ	Est. tˆ
β_0	2,590 (0,406)	6,382 (0,000)	4,649 (0,517)	8,995 (0,000)
β_1	0,068 (0,027)	2,487 (0,014)	-0,067 (0,033)	-2,028 (0,044)
β_2	0,099 (0,047)	2,108 (0,036)	-0,044 (0,060)	-0,727 (0,468)
ρ	-	-	0,595 (0,067)	8,833 (0,000)
R ² ajust.	0,429		0,575	
Est. D-W	1,113		2,425	
NxT	207			
N	23			
T	9 (1993-2001)			

Segundo período: 2002-2003

Parámetro estimado	Coef.ˆ	Est. tˆ
β_0	6,684 (0,734)	9,103 (0,000)
β_1	0,110 (0,093)	1,180 (0,251)
β_2	-0,424 (0,111)	-3,812 (0,001)
R ² ajust.	0,764	
Est. D-W	3,833	
NxT	46	
N	23	
T	2 (2002-2003)	

*: Entre paréntesis, se indica el error estándar.

** : Entre paréntesis, se indica la probabilidad que acumulan las colas en la Prueba t.

Al contrario de lo observado respecto a las variables analizadas anteriormente, en el primer período, se presenta como significativo el coeficiente asociado al GPS, y en el segundo, el del producto, siendo éste mucho mayor que el primero. Indicaría que en los años 2002 y 2003, el crecimiento ha influido de manera positiva sobre la igualdad del ingreso (o, por lo contrario, la caída del producto ha llevado a una agudización de la inequidad).

En línea con demás trabajos en el tema, se ha analizado también la tasa de incidencia de la pobreza, tomándola como variable explicada en el modelo¹⁰:

Tabla 8

Parámetro estimado	Primera estim.		Correcc. Autoc.	
	Coefic.ˆ	Est. tˆ	Coefic.ˆ	Est. tˆ
β_0	7,228 (1,529)	4,727 (0,000)	12,088 (1,041)	11,613 (0,000)
β_1	-0,199 (0,128)	-1,559 (0,120)	-0,726 (0,087)	-8,352 (0,000)
β_2	-0,295 (0,165)	-1,783 (0,076)	-0,432 (0,115)	-3,768 (0,000)
ρ	-	-	0,799 (0,052)	15,369 (0,000)
R ² ajust.	0,645		0,874	
Est. D-W	0,575		2,090	
NxT	220			
N	22			
T	10 (1993-2002)			

*: Entre paréntesis, se indica el error estándar.

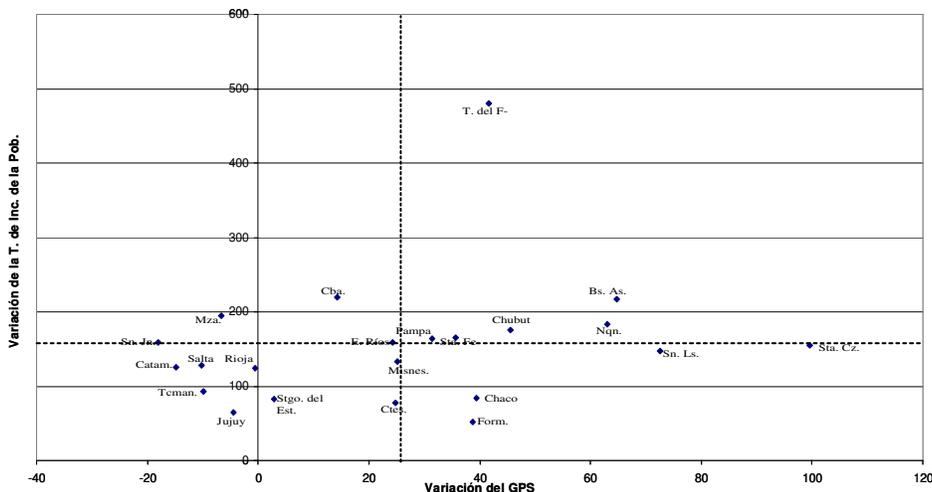
** : Entre paréntesis, se indica la probabilidad que acumulan las colas en la Prueba t.

El modelo ha sido corregido por autocorrelación, pero no se halló heteroscedasticidad; los residuos no se distribuyen normalmente. Tiene una determinación bastante buena, explicando el modelo el 87,4% de la variación en la Tasa de Incidencia de la Pobreza, y los coeficientes asociados a ambas variables independientes son significativos con un 95% de confianza, denotando las mayores magnitudes (en valores absolutos) que lo analizado hasta ahora. Así, ambos, la política social y el crecimiento, han actuado para reducir la pobreza (o, caso contrario, de caer ellos, la han aumentado).

¹⁰ Para esta regresión se empleó información de las jurisdicciones provinciales, excepto Río Negro (por no disponerse de datos de pobreza), y no se incluyó a Gran Buenos Aires. El período empleado va desde 1993 a 2002.

Figura 6

Variación de la Tasa de Inc. de la Pob. vs. Variación del GPS



Fuente: Elaboración propia en base a datos del MECON y del INDEC.

Es espectacular el incremento observado en la pobreza durante todo el período de análisis, con tasas que superan al 100% para todas las provincias. El caso de Tierra del Fuego es sobresaliente, con un incremento del 480%, aunque, obviamente, esto resulta debido a un valor inicial relativamente bajo. Se observa que la eficacia de la política social en el objetivo de frenar la pobreza ha sido sumamente desigual entre las provincias, y que la pobreza se ha incrementado, dándose en la mayoría de las jurisdicciones un aumento de la misma de entre 100 y 200%, mientras que la variación del GPS en todas ellas ha sido muy divergente.

Si se observa el primer subperíodo (no el segundo, ya que se poseen datos de un solo año del mismo), resulta:

Tabla 9

Primer período: 1993-2001

Parámetro estimado	Primera estim.		Correcc. Autoc.	
	Coefic. *	Est. t **	Coefic. *	Est. t **
β_0	-0,291 (1,416)	-0,205 (0,837)	9,932 (1,317)	7,542 (0,000)
β_1	0,263 (0,098)	2,690 (0,008)	-0,168 (0,081)	-2,078 (0,039)
β_2	0,255 (0,164)	1,558 (0,121)	-0,635 (0,153)	-4,164 (0,000)
ρ	-	-	0,638 (0,043)	14,693 (0,000)
R ² ajust.	0,818		0,928	
Est. D-W	0,815		2,415	
NxT	198			
N	22			
T	9 (1993-2001)			

*: Entre paréntesis, se indica el error estándar.

** : Entre paréntesis, se indica la probabilidad que acumulan las colas en la Prueba t.

Sacando al año 2002, se ve que el coeficiente relativo al GPS presenta una gran disminución, y el relativo al PBG, aumenta (ambos son significativos), y también se incrementa el nivel de determinación del modelo (92,8%, frente a 87,4%). Es así que se podría inferir que, durante el primer subperíodo, la eficacia de la política social fue inferior que en período completo, y el producto tuvo mayor influencia.

Finalmente, se ha incluido al desempleo en el análisis, usando su correspondiente tasa¹¹:

Tabla 10

¹¹ Se han usado todas las jurisdicciones provinciales sin incluir Gran Buenos Aires para el período entre 1993 y 2003.

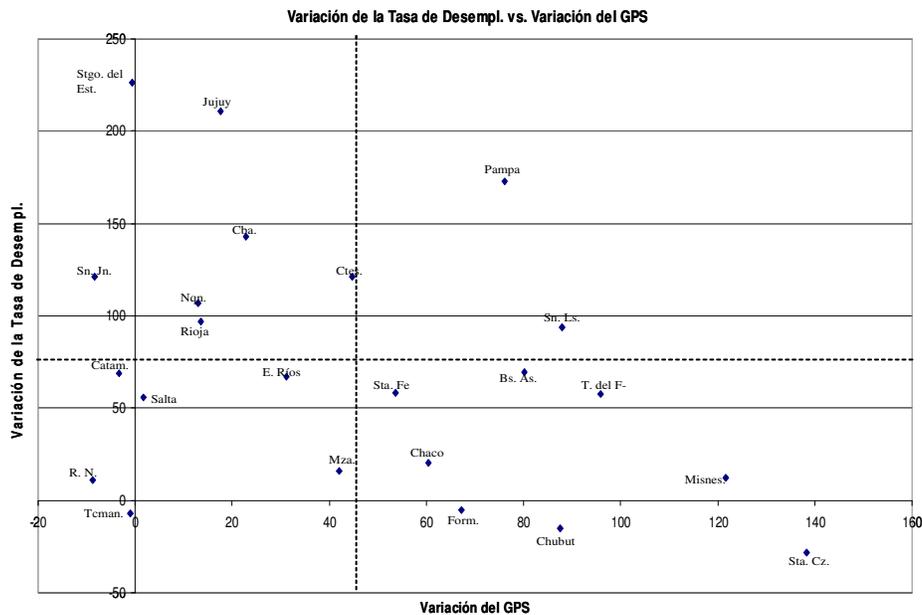
Parámetro estimado	Primera estim.		Correcc. Autoc.	
	Coefic.	Est. t	Coefic.	Est. t
β_0	6,092 (1,413)	4,311 (0,000)	10,221 (1,219)	8,386 (0,000)
β_1	-0,444 (0,119)	-3,713 (0,000)	-0,380 (0,106)	-3,579 (0,000)
β_2	-0,106 (0,148)	-0,720 (0,472)	-0,644 (0,134)	-4,813 (0,000)
ρ	-	-	0,546 (0,047)	11,650 (0,000)
R^2	0,582		0,798	
Est. D-W	0,777		1,891	
NxT	253			
N	23			
T	11 (1993-2003)			

*: Entre paréntesis, se indica el error estándar.

** : Entre paréntesis, se indica la probabilidad que acumulan las colas en la Prueba t.

Como se ve, el modelo ha sido corregido por autocorrelación, y no presenta heteroscedasticidad, aunque los residuos no se distribuyen normalmente. Según el coeficiente de determinación, el modelo explica un 79,8% de la variabilidad en la variable dependiente, y los estimadores para los parámetros asociados al GPS y al PBG son significativos con un 99% de confianza. Además, el coeficiente correspondiente al producto es el mayor (en valor absoluto) obtenido en todas las estimaciones del período completo. Implica una relación fuertemente negativa entre el desempleo y el producto, y un poco más tenue respecto al GPS, lo que llevaría a concluir que el GPS ha sido efectivo en la reducción del desempleo, pero que éste fenómeno ha estado determinado en mayor medida por la variación del producto. Aunque aquí cabe aclarar que dentro del desempleo abierto no se consideran las personas que son beneficiarias de planes de asistencia social, un componente muy importante de la fuerza laboral argentina actualmente, y cuya inclusión presuntamente cambiaría de manera considerable el resultado obtenido.

Figura 7



Fuente: Elaboración propia en base a datos del MECON y del INDEC.

En la figura se observa gran diversidad en los resultados en relación al desempleo, habiendo casos alentadores, como el de Formosa, Chubut y Santa Cruz (el último es el más sobresaliente), donde el aumento del GPS ha tenido su correlato en una disminución del desempleo, y casos alarmantes, como el de Santiago del Estero, cuya tasa creció en un 226%, o La Pampa, que a pesar de haber incrementado su GPS en tres cuartos, vio crecer su desempleo en 175%. Se presenta, gráficamente, una relación negativa entre GPS y desempleo bastante nítida, reforzando lo sugerido por el análisis econométrico.

Respecto a las estimaciones por subperíodos:

Tabla 11

Primer período: 1993-2001

Parámetro estimado	Primera estim.		Correcc. Autoc.		Correcc. Heteroc.	
	Coefic. *	Est. t **	Coefic. *	Est. t **	Coefic. *	Est. t **
β_0	2,046 (2,128)	0,962 (0,337)	14,957 (2,145)	6,973 (0,000)	14,957 (2,526)	5,922 (0,000)
β_1	-0,175 (0,143)	-1,229 (0,221)	-0,174 (0,131)	-1,330 (0,185)	-0,174 (0,173)	-1,003 (0,318)
β_2	0,175 (0,246)	0,709 (0,479)	-1,373 (0,249)	-5,507 (0,000)	-1,373 (0,294)	-4,675 (0,000)
ρ	-	-	0,602 (0,049)	12,302 (0,000)	0,602 (0,079)	7,618 (0,007)
R ² ajust.	0,575		0,802		0,802	
Est. D-W	0,843		1,822		1,822	
NxT	207					
N	23					
T	9 (1993-2001)					

Segundo período: 2002-2003

Parámetro estimado	Coef. *	Est. t **
β_0	27,410 (4,229)	6,481 (0,000)
β_1	-0,396 (0,536)	-0,738 (0,469)
β_2	-2,722 (0,640)	-4,252 (0,000)
R ² ajust.	0,892	
Est. D-W	3,833	
NxT	46	
N	23	
T	2 (2002-2003)	

*: Entre paréntesis, se indica el error estándar.

** : Entre paréntesis, se indica la probabilidad que acumulan las colas en la Prueba t.

En el primer sub-período se observa un coeficiente significativo respecto al PBG, el mayor de todas las estimaciones referidas a dicho período; en el segundo, ocurre lo mismo. Nada se puede concluir respecto a la influencia del GPS por períodos, ya que sus coeficientes no son significativos. Es así que se ve que el mayor determinante, en ambos intervalos considerados, de la variabilidad en el desempleo ha sido el producto.

CONSIDERACIONES FINALES

En el presente trabajo se comenzó por indagar en el marco teórico de la política social. En el caso de Argentina, reconocidos los derechos sociales en la Constitución ya desde temprana data, surgió un rol para el sector público en cuanto a la intervención social con el establecimiento de la doctrina del Estado de Bienestar.

Dentro del ámbito de los países emergentes, la discusión acerca de la intervención social se remonta al Consenso de Washington Aumentado, que agrega toda una serie de reformas de "segunda generación" al original Consenso a fin de compatibilizar la esfera social con la económica ya considerada, en vista de los resultados poco satisfactorios que se habían alcanzado. Aún así, se ha ido reconociendo crecientemente la necesidad diseñar las estrategias de acción del Estado conforme a la situación particular de un país (o región) en un momento determinado, debido a que es imposible formular un enfoque cosmopolita y atemporal de la política económica y, particularmente, la social.

Para América Latina, debido a que ha sido la región del mundo con mayor nivel de desigualdad en la distribución de la renta, se demuestra que la desigualdad no es un subproducto del subdesarrollo. Existe acuerdo entre los estudiosos sobre que el crecimiento económico es esencial para la reducción de la pobreza; sin embargo, la evidencia internacional (fundamentalmente a partir del Consenso de Washington) ha demostrado que el crecimiento, aisladamente, puede no ser suficiente, que no garantiza que todos se beneficien de igual manera ni tampoco que se reducirá la pobreza. El crecimiento, entonces, es una condición necesaria pero no suficiente para la reducción de la pobreza y la exclusión social. Además, en vista de la dañina combinación de crisis política, declive económico y pobreza que se fue gestando desde la última década del siglo anterior, ha surgido un enfoque emergente, apoyado por la CEPAL, que lleva los objetivos de la intervención social más allá de la pobreza, incluyendo enfoques multidimensionales, como son los de exclusión y vulnerabilidad social. Asimismo, esta línea ha ampliado el universo de agentes intervinientes en la cuestión social, proponiendo una mezcla de Estado, sector privado, sociedad civil y familias (redes sociales o capital social).

Una vez contextualizada la cuestión social, se procedió a efectuar un análisis econométrico mediante la técnica de datos de panel con efectos fijos en la variable transversal, a fin de explorar las relaciones que ha tenido en Argentina la política social (aproximada por el Gasto Público

Social) y la variación del producto en diversas variables socio-económicas, durante la mayor parte de los noventa y los primeros años del siglo XXI. Como resultado, se ha encontrado que el GPS ha tenido un efecto negativo significativo sobre la pobreza, la exclusión y la vulnerabilidad (aunque menor en los últimos dos, especialmente en el segundo); en menor medida, ha impactado en el desempleo, y ha tenido resultados muy tenues en cuanto a la distribución del ingreso y al desarrollo humano. En cuanto al producto, su mayor influencia se observa en el desempleo, seguido por la pobreza y por último, la exclusión y vulnerabilidad social conjuntamente (negativa en ambas). Menor impacto se ve en cuanto a la mejora en la distribución del ingreso, y aún menor en cuanto al fomento del desarrollo humano. No se puede concluir respecto a su relación con la exclusión por separado.

Separando los años pre-crisis (2001) de los posteriores a la misma, en casi todas las variables, la influencia del producto es mayor en el primer subperíodo, y la del GPS domina en el segundo, excepto en el caso de la distribución del ingreso, en el que se da lo contrario, y en el desempleo, en que la variable dominante en ambos períodos es el producto. De este modo, se confirma la hipótesis de que durante los noventa se produjo el “spillover” del crecimiento (que postulaban los defensores del modelo de desarrollo prevaleciente); pero al agotarse este modelo, la política social volvió al centro de la escena.

Además, se reconocieron amplias divergencias regionales en todos los indicadores y en el comportamiento del GPS. En líneas generales, se puede observar que la Patagonia es la región cuyo nivel al inicio del periodo en cuanto a la pobreza, la exclusión y la vulnerabilidad era el menor y, por lo tanto, a pesar de que se han agudizado los problemas en estos ámbitos, sigue teniendo una posición relativamente privilegiada. Mediante la política aplicada (además de factores exógenos favorables), la mayoría de las provincias que la forman han logrado no empeorar sus indicadores en cuanto a exclusión, vulnerabilidad y pobreza, aunque no ocurre lo mismo en lo que respecta a la distribución del ingreso (en que la Patagonia no tenía ventaja comparativa al inicio ni la adquirió con el transcurso del tiempo) ni el desarrollo humano (aunque en este último caso, la Patagonia sí contaba con una mejor posición al inicio). Son destacables Tierra del Fuego y Río Negro, ya que la primera, a pesar de sus esfuerzos en materia de GPS, ha visto empeorar marcadamente la situación de pobreza y exclusión, y la última ha finalizado el periodo de análisis con un GPS menor al inicial, y sin embargo el comportamiento de sus demás indicadores no escapa al promedio. Las regiones menos favorecidas son el NEA y el NOA, cuya política de GPS no parece haber sido uniforme, y han arrastrado su posición histórica desventajosa a través del tiempo. Les sigue muy de cerca Buenos Aires, en especial la jurisdicción del Gran Buenos Aires, que a pesar de su gran esfuerzo en materia de GPS no ha conseguido mejorar sus indicadores, peor aún, los ha ido empeorando. Se disputan las posiciones intermedias las regiones Pampeana y Cuyo, que no han hecho grandes modificaciones en su GPS y han tenido un empeoramiento moderado de sus situaciones. Aunque en la zona de Cuyo, San Juan y San Luis han sido exitosas en algunos de sus objetivos, como en la atenuación de la exclusión y la vulnerabilidad social.

A modo de recomendación se podría decir que, visto que la situación social en Argentina se ha ido exarcebando, principalmente después de la crisis del 2001 (aunque luego se atenuó en cierta medida), y que las políticas sociales han sido muy divergentes en magnitud y resultados en las distintas regiones y provincias, es evidente que se necesita un rediseño de las políticas públicas y, en especial, en el espectro social. Frente a la concentración exclusiva en un objetivo, parece existir creciente acuerdo acerca de la necesidad de vincular entre sí los objetivos de la política social, evitando la unidimensionalidad que reduce la complejidad de los procesos sociales. La política social debe promover la integración social, enfocándose en la exclusión social, y reducir las desigualdades sociales, aumentando la equidad, abandonando enfoques parcializados de combate de la pobreza y el desempleo (principalmente, con estrategias asistencialistas como se hace actualmente). En el mismo orden de cosas, se debe complementar la visión estrictamente sectorial de la política social con propuestas y programas integrales que consideren la multidimensionalidad de los problemas sociales, con intervenciones que no sólo entreguen un servicio, sino que contribuyan a generar condiciones institucionales y capacidades sociales para disminuir la pobreza y la exclusión de manera estructural. Vinculado con ello, urge dejar de lado los enfoques cortoplacistas de las políticas, fuertemente sujetos al ciclo político, y pasar a la delineación de una estrategia de largo alcance. Se debe intentar romper los ciclos de reproducción

y transmisión intergeneracional de la pobreza o la exclusión, o ejecutar intervenciones tempranas destinadas a igualar las condiciones iniciales que determinan las trayectorias de vida de los ciudadanos. El desafío consiste en transformar las demandas sociales en políticas públicas que comiencen a quebrar los circuitos de reproducción de desigualdad, que puedan combatir eficientemente a la pobreza y exclusión, en definitiva, aumentar los niveles de bienestar de la población.

Estas metas son impensables sin un ataque al problema sistematizando integralmente las políticas públicas y, en especial, las sociales. Con este objeto, se debe combinar dos criterios: por un lado, el sistémico, destinado a abordar los distintos subsistemas, a fin de potenciar la mayor igualdad de oportunidades; y por el otro, el sinérgico, mediante el cual se establecen los mecanismos de transmisión de la mayor igualdad de oportunidades desde un campo a otro. Frente a la pregunta de si el Estado o las empresas son la solución a la hora de intervenir en la cuestión social, al ser ambos parte de los canales tradicionales para establecer y socializar los modos de integración, ambos deben tener un rol (mediante diferentes estrategias) para configurar la voluntad colectiva con un solo objetivo: el bien común, facilitando la construcción de la justicia social como proyecto conjunto. Se los debe coordinar también con otros agentes, como las organizaciones sin fines de lucro y las mismas familias. Además, es menester redirigir la política pública en su totalidad, de modo de no subordinar los objetivos sociales a los económicos, sino equipararlos y determinarlos de manera conjunta. En este sentido, al diseñar la política, no se pueden soslayar los principios fundamentales mencionados por Dani Rodrik; esto es: 1) establecer derechos de propiedad y velar por el cumplimiento de la ley; 2) alinear los incentivos privados con los costos y beneficios sociales, y 3) considerar la sostenibilidad de la deuda, los principios de prudencia y una política monetaria sana.

Sin embargo, se debe tener en cuenta que, además de aspectos técnicos involucrados en el diseño de los programas y servicios sociales, una reorientación conceptual de la política social posee una importante dimensión política, así como implicaciones significativas en términos de estrategia de desarrollo. En efecto, la redefinición del rol y de los contenidos de la política social adquiere nuevos contornos de cara a la necesidad de legitimación política e integración social de las democracias, entre otras cosas, debido al cuestionamiento creciente del desempeño económico y social de los sistemas políticos. En vista de ello, es necesario resolver primero la crisis del Estado, de las instituciones, para luego proceder al adecuado diseño de políticas públicas.

Finalmente, a la luz de que, salvo en casos excepcionales, el GPS ha tenido un correlato positivo en cuanto a aspectos como la exclusión, la vulnerabilidad y el desempleo, se puede concluir que existe un lugar para la política fiscal (a través del Gasto Público Social) para aumentar el bienestar social. Aunque todavía falta mucho camino por recorrer si se quiere alcanzar una situación sostenida de mejoría. Particularmente, habría que avanzar en la redirección de la política pública hacia objetivos más estructurales y de largo plazo, tales como la distribución del ingreso o el desarrollo humano, en que se ven claras deficiencias, y abandonar, como ya se dijera, los enfoques meramente asistenciales y, por ende, cortoplacistas. Además, en línea con la propuesta del enfoque emergente de la política social, sería recomendable descentralizar las decisiones acerca de la misma a nivel provincial, en vista de que es más factible que cada jurisdicción posea un conocimiento más acabado de las necesidades presentes dentro de la misma, teniendo una ventaja comparativa en el diseño de políticas focalizadas. No obstante, se reconoce la necesidad de supervisión y coordinación a cargo de la Administración Pública Nacional a fin de asegurar la universalidad de las políticas en el sentido de garantizar un nivel mínimo de bienestar para todos los ciudadanos.

BIBLIOGRAFÍA

- * Calero Martínez, Jorge (2001): “La Incidencia Distributiva del Gasto Público Social. Análisis General y Tratamiento Específico de la Incidencia Distributiva entre Grupos Sociales y entre Grupos de Edad”. Instituto de Estudios Fiscales, P. T. N° 20/01, España.
- * Dirección de Gastos Sociales Consolidados (2002): “El Impacto Distributivo de la Política Social en la Argentina. Análisis basado en la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares”. Serie: Gasto Público. Documento de Trabajo: N° GP/12. Subsecretaría de Coordinación Económica, Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía, Buenos Aires.
- * DNR, ADE, ECO, NCG (2005): “Evaluación de la Estrategia regional de la CE en América Latina”. Informe de Escritorio.
- * Esping Andersen, G. (1993): “Los tres mundos del Estado del Bienestar”. Ediciones Alfons el Magnánim – IVEI, Valencia.
- * Fleury, Sonia (1999): “Política social, exclusión y equidad en América Latina en los años noventa”. Documentos/15, Centro de Documentación en Políticas Sociales, Buenos Aires.
- * Flood, M. Y otros (1994): “El gasto público social y su impacto distributivo”. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, República Argentina.
- * Gujarati, Damodar (1990): “Econometría”. Editorial McGraw-Hill.
- * Juárez Jerez, Hada; Pereyra, Liliana; Navarrete, José Luis (2006): “Pobreza, Exclusión Social, Inequidad y Delito”. Trabajo presentado en el I Foro Universitario de Investigación e Intervención Social, Esc. de Cs. de la Inform.-Esc. de Trabajo Soc. (UNC), Córdoba.
- * Mecke Armiñana, E. (2001): “Los derechos sociales en la Constitución Argentina y su relación con la política y las políticas sociales”, en Ziccardi, A. (Comp.): “Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina”, CLACSO, Buenos Aires.
- * Pereyra, Liliana; Galassi, Gabriela; Barraza, Pedro (2006): “Exclusión y Vulnerabilidad Social en Argentina: Una Aproximación Cuantitativa”. Trabajo presentado en el III Congreso Nacional sobre Problemáticas Sociales Contemporáneas, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.
- * Pereyra, Liliana; Galassi, Gabriela; Barraza Pedro (2006): “Evolución de la Exclusión y Vulnerabilidad Social en Argentina: Una Alternativa de Medición”. Trabajo presentado en el I Foro Universitario de Investigación e Intervención Social, Esc. de Cs. de la Inform.-Esc. de Trabajo Soc. (UNC), Córdoba.
- * Pérez López, Cesar (2006): “Problemas Resueltos de Econometría”. Editorial Thomson, Madrid.
- * Rodrik, Dani (2002): “Después del neoliberalismo ¿qué?”. Boletín Informativo Technit, n310.
- * Rodrik, Dani (2004): “Growth strategies”. Handbook of Economic Growth, Harvard University, Estados Unidos.
- * Sosa Escudero, Walter (1999): “Tópicos de Econometría Aplicada. Notas de Clase”. Trabajos Docentes N° 2. Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.
- * Sottoli, Susana (2002): “La política social en América Latina: diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas”. UNICEF. Papeles de Población N° 34, CIEAP/UAEM, México.
- * Williamson, John (2002): “Did the Washington Consensus fail?”. Institute for International Economics, Washington.

“LA DETERMINACIÓN DEL TIPO DE INTERÉS A CORTO PLAZO EN LA ZONA DEL EURO”

Jesús Manuel García Iglesias *

Agustín García García **

Resumen

En este trabajo analizamos cómo se determina el tipo de interés a corto plazo en la zona del euro. Dado que la responsabilidad de dicha decisión corresponde al Banco Central Europeo (BCE), analizamos la estrategia oficial de política monetaria del BCE, teniendo en cuenta sus tres componentes: la definición de estabilidad de precios, el esquema de análisis y la comunicación de sus decisiones y resultados; y estudiamos empíricamente sus decisiones con datos del periodo 1999:1-2007:6, para comprobar qué relación existe entre las decisiones adoptadas y la estrategia oficial. El trabajo empírico para explicar las decisiones sobre los tipos de interés se realiza a través de tres enfoques: el primero de ellos calibrado en lo que respecta a los coeficientes de reacción, el tipo de interés de equilibrio y el objetivo de inflación, y los dos restantes estimativos, uno de ellos intratemporal con MCO, y el otro de naturaleza intertemporal con el método de los momentos generalizado.

Se concluye rechazando los planteamientos calibrado e intratemporal, en tanto que la estrategia seguida por el BCE es *forward-looking* respecto a la inflación subyacente y es *backward looking* respecto a la actividad económica. El coeficiente de reacción respecto a las desviaciones de la tasa de inflación con el objetivo es superior a la unidad, mientras que el coeficiente del output gap es inferior a lo esperado.

Palabras clave: Política monetaria, banco central, reglas, estrategias.

JEL CODES: E52, E43, E58, E51.

* Doctor en ciencias económicas. Universidad de Extremadura. Departamento de Economía. Facultad de Empresariales y Turismo, Av. Universidad s/n. 10071 CÁCERES. E-mail: jmgarcia@unex.es T. 927257480 ext 7969

** Doctor en ciencias económicas. Universidad de Extremadura. Departamento de Economía. Facultad de Ciencias Económicas, Av. Elvas s/n, 10071 BADAJOZ. E-mail: agarcia@unex.es T. 927289668

1. Introducción.

Hoy en día está generalmente asumido que un alto grado de transparencia es un ingrediente imprescindible para la eficacia de la política monetaria. En esta línea, una buena parte de los bancos centrales se esfuerzan en exponer públicamente con la máxima difusión su estrategia de política monetaria, y explicar ampliamente el porqué de sus decisiones sobre los tipos de interés, incluso tratando de anticipar la comunicación de éstas a los agentes antes de llevarlas a cabo, aunque evitando comprometerse demasiado explícitamente en cuanto a las decisiones futuras. Asimismo, en contrapartida por la independencia operativa que se ha venido concediendo en las últimas décadas a los bancos centrales, éstos, a posteriori, tienen que rendir explícitamente cuentas ante el poder político correspondiente de los resultados obtenidos en relación con la política adoptada y los posibles objetivos encomendados, los cuales habitualmente girarán en torno a la estabilidad monetaria y financiera, es decir, el mantenimiento de la confianza de la sociedad en el dinero como medio de pago y depósito de valor, la consecución del pleno empleo, y, en ocasiones, otros objetivos de alcance externo referentes al tipo de cambio y al equilibrio en la balanza de pagos.

Por todo lo que acabamos de decir la estrategia oficialmente anunciada por el banco central se constituye en un elemento clave para la consecución de los objetivos, pues a través de ella los agentes económicos comprenderán mejor las decisiones adoptadas. En sentido general se entiende por estrategia el conjunto de reglas que, en un proceso regulable, aseguran una decisión óptima, o también el arte o traza para dirigir un asunto. En nuestro caso es evidente que las decisiones hacen referencia a la determinación del tipo de interés en la zona del euro, aunque las referencias de crecimiento monetario o crediticio pudieran seguir siendo tomadas en cuenta en alguna ocasión. Además, en dicha estrategia se supone que están incorporados los razonamientos básicos que inspiran las decisiones adoptadas sobre los tipos de interés, es decir, cómo se justifica la vinculación que pueda existir entre los objetivos adoptados y la variable instrumental de acuerdo con una dinámica específica y dentro de un determinado horizonte temporal.

Por otra parte, cabe preguntarse hasta qué punto las decisiones adoptadas en la realidad se corresponden con las que se derivarían de la estrategia oficialmente definida. En relación con este aspecto, si somos capaces de estimar económicamente alguna función de reacción que se ajuste suficientemente bien a las decisiones adoptadas, dicha función de reacción se constituirá en un indicador privilegiado de la estrategia realmente adoptada, lo que nos permitirá contraponerla a la estrategia oficial y deducir las correspondientes conclusiones.

El caso de la zona del euro, también conocida como la Unión Económica y Monetaria, no es una excepción a los planteamientos previos, por ello, dado que en esta zona la responsabilidad de la definición de la política monetaria está asumida desde 1999 por el Banco Central Europeo (BCE), en la sección 2 comentamos la estrategia oficialmente definida por éste, a continuación, en la sección 3 analizamos empíricamente las decisiones adoptadas por este banco central bajo tres enfoques alternativos: el primero de ellos calibrado en lo que respecta a los coeficientes de reacción, el tipo de interés de equilibrio y el objetivo de inflación, el segundo con carácter intratemporal a través de mínimos cuadrados ordinarios, y el tercero de naturaleza intertemporal con el método de los momentos generalizado. Por último, en la sección 4 exponemos las conclusiones.

2. La estrategia oficial de política monetaria en la zona del euro.

Para conseguir un suficiente grado de transparencia de la política monetaria para la zona del euro, el BCE ha definido su estrategia oficial. En BCE (2004) puede verse con gran detalle dicha estrategia, por lo que nuestro objetivo aquí va a ser comentar sus aspectos fundamentales, pero para comenzar hemos de dejar claro que son tres los componentes fundamentales de dicha estrategia: en primer lugar, una definición de estabilidad de precios, en segundo lugar, un esquema de análisis para recoger y analizar toda la información necesaria en la toma de decisiones, y, en tercer lugar, la explicación al público de las decisiones adoptadas y la rendición de cuentas.

Respecto al primero de los componentes citados, teniendo en cuenta la revisión-evaluación llevada a cabo en mayo de 2003 podemos afirmar que éste conlleva el objetivo primordial de la política monetaria y, según se manifiesta, el único asumido expresamente por el BCE: la estabilidad de los precios en la zona euro. Cuantitativamente, en principio, el BCE establece una referencia¹ para el crecimiento de los precios: por debajo, cerca del 2% anual, teniendo en cuenta el IAPC global de la zona euro; esta referencia es asimétrica, no está plenamente definida,² lo que opera a favor de la interpretación flexible, e incorpora, además, una imprecisa perspectiva de medio plazo.

Este primer componente suscita discusiones en torno a diversos aspectos: tener un valor demasiado bajo, con los inconvenientes que esto puede conllevar; arrastrar la filosofía propia del Bundesbank, que podría pasarse de ortodoxa; ser indefinido dentro de una banda asimétrica; ser demasiado ambiguo por la indefinición del horizonte a medio plazo; y ser demasiado volátil por tener en cuenta, en aras de la transparencia, el IAPC global, que, además, puede incorporar disparidades internas por países.

Pero es el segundo componente, conocido como el esquema de los dos pilares, es el que, desde un punto de vista teórico, ha venido levantando las más encendidas polémicas. El grueso de las críticas a este respecto se han dirigido hacia la “aparente” prominencia otorgada por el BCE al conocido como *pilar monetario* en sus razonamientos explícitos. Las críticas³ insisten en los problemas que puede acarrear el hecho de pretender justificar las decisiones de política monetaria, tomadas en un contexto de corto plazo o, si se quiere, también con una perspectiva de medio plazo, basándose en la relación relevante a largo plazo entre la tasa de inflación y el crecimiento de un determinado agregado monetario.⁴ La primera consecuencia de este criterio de decisión podría ser que el BCE tomara acuerdos erróneos sobre los tipos de interés de intervención, influyendo fatalmente en los tipos de mercado de los plazos cortos y superiores. Sin embargo, no parece que esto haya ocurrido en la realidad, al menos de una forma flagrante, y esto ha sido así, sencillamente, porque el BCE ha obviado en la práctica la tan ponderada referencia de crecimiento monetario, y si, por un lado, insiste continuamente en la importancia de dicha referencia, por otro, también

¹ Pues el BCE se resiste a usar el término “objetivo”.

² Puesto que no es conocido el punto central, ni la amplitud admisible-deseable. Como ha podido observarse en la realidad, no parece adecuada una tasa de inflación muy cercana a cero.

³ Entre otras: Galí (2002) o Gerlach y Svensson (2003), además de las que periódicamente se formulan en la serie de estudios Monitoring the ECB, CEPR.

⁴ Issing y otros (2001) pretenden apoyar teóricamente el uso de un agregado monetario como indicador de la inflación a través del modelo P*, sin embargo, como señalan Gerlach y Svensson (2003), si bien el gap monetario real podría ser un importante indicador de la inflación futura para el Eurosistema, si se mantiene estable a largo plazo la elasticidad renta de la demanda de dinero (ver Orphanides y Porter (1998) y Rudebusch y Svensson (1999)), el indicador de crecimiento monetario carece de tal cualidad. Estos resultados son coincidentes con los que obtienen Trecroci y Vega (2000), y, para el caso de Estados Unidos y Alemania, Estrella y Mishkin (1997) también llegan a resultados similares. Según algunos autores, como Mishkin (1999), las referencias al crecimiento monetario no pasan de ser una estrategia de comunicación, pero que, como señala Svensson (1999), pueden acarrear ineficiencia o falta de transparencia.

matiza que puede haber circunstancias a corto plazo que conduzcan a reinterpretar de una forma demasiado heterogénea las implicaciones que se pudieran deducir de dicha variable. Ahora bien, este dribbling estratégico no le resulta gratis al BCE, pues su consecuencia inmediata puede ser la confusión de los agentes económicos, que adoptarán decisiones erróneas, y, como es sabido, la falta de transparencia en política monetaria equivale a la ineficacia de ésta, tanto en su repercusión en los tipos a plazos más largos, como en la consecución de la deseada estabilidad de precios. Como señala Svensson (1999b), la transparencia es la mejor arma de un banco central para defender su independencia, consolidar su reputación, defender la racionalidad de su política y ejecutarla de forma eficiente.

En la revisión-evaluación citada, el BCE, de alguna forma, asumía o aceptaba, al menos en parte, lo que se acaba de decir, pues relegaba “aparentemente” a un segundo orden el pilar monetario, redenominándolo como “análisis monetario”, decidía dejar de anunciar anualmente la (comprometedora) referencia para la tasa de crecimiento de M3, y de hacer el seguimiento a corto plazo de la media móvil de tres meses de las tasas de crecimiento de M3 (BCE, 2003); en tanto que el “análisis económico” continuaría con su misión de detectar, en una perspectiva más a corto plazo, las posibles amenazas para la estabilidad de precios a través de la interacción de la oferta y la demanda y/o las presiones de los costes, teniendo en cuenta también la política fiscal y la evolución de la balanza de pagos. En este análisis, las proyecciones, al igual que antes, formalmente al menos, siguen teniendo un papel importante pero limitado y, siempre según el BCE, no agotan todas las posibilidades del análisis económico. Mientras que el análisis monetario se centra en las tendencias a más largo plazo. Y en cuanto que los fenómenos monetarios, según el BCE, no son plenamente captados en los modelos convencionales macroeconómicos de análisis y previsión,⁵ el análisis monetario es un medio de comprobar de forma cruzada, desde una perspectiva de más largo plazo, las indicaciones que proporciona a más corto plazo el análisis económico,⁶ para llegar finalmente a una única conclusión sobre la dinámica inflacionista. Por ello, el BCE sigue insistiendo en la relevancia de la relación a largo plazo entre el dinero y los precios, en las buenas propiedades de aquél como indicador destacado, y en que excesos de dinero o de crédito pueden proporcionar información adicional para identificar desequilibrios financieros y/o burbujas en los precios de los activos que pueden amenazar a la estabilidad de precios. De esta forma, según este banco central, el dinero se constituye en una referencia del medio al largo plazo como comprobante cruzado del tono de la política monetaria a largo plazo (Issing, 2003, Presentación de la evaluación), yendo más allá de las meras desviaciones de M3 respecto a su referencia e incluyendo: muchos agregados monetarios y crediticios, amplios y estrechos; medidas del gap monetario; pequeños modelos para evaluar los desarrollos monetarios ... etc. Con lo que llegamos a la conclusión de que el BCE parece estar plenamente convencido de la trascendencia de estas variables monetarias como indicadores, pero no llega a explicarnos con claridad cómo éstas influyen en sus decisiones. Según el BCE, ambos conjuntos de análisis se seguirían complementando a través de una comprobación cruzada para así tratar de soslayar las incertidumbres que condicionan la ejecución de la política monetaria.

⁵ Respecto a los cuales, como dice Galí (2002), el BCE hace continuas referencias pero sin explicitar demasiados detalles, pero parece ser que se trata de modelos que inciden en la existencia de competencia imperfecta en los mercados de bienes y de trabajo, y de rigideces nominales. Mayores dudas surgen respecto a los modelos monetarios que permitirían integrar el protagonismo del dinero, pues los modelos monetarios clásicos que contemplan un ajuste continuo de los precios para equilibrar el mercado de dinero, en cierto sentido, implican la casi irrelevancia de la política monetaria para la actividad económica, aunque no para los precios.

⁶ “Pretendiendo” conseguir una mayor robustez al utilizar distintas aproximaciones.

No obstante, surge la cuestión de por qué ha de mantenerse una separación explícita entre ambos grupos de análisis, pues esta separación de los indicadores en dos pilares-grupos de análisis, como dice Svensson (2003) lo único que puede generar son señales contradictorias que compliquen el proceso de decisión de política monetaria, dando lugar a que ésta sea menos transparente, dificultando su comunicación y llevando confusión hasta los agentes económicos, es decir, resultando una menor eficiencia de la política monetaria. Al fin y al cabo, ¿no entraría el análisis monetario dentro del análisis económico?

Una última cuestión sobre el esquema de análisis del BCE, esta vez referida al llamado “análisis económico”, tiene que ver con el papel que deberían jugar las predicciones de inflación. Hasta ahora el BCE ha puesto de manifiesto su reluctancia a asignar un papel especial a dichas predicciones en la ejecución de la política monetaria, esto lo justifica amparándose en el margen de error que conllevan, en el conocimiento imperfecto del funcionamiento de la nueva Unión Monetaria, en la inestabilidad que pueden provocar debido al autocumplimiento de expectativas, y aduciendo la dificultad de integrar en ellas el papel que el BCE otorga a los agregados monetarios y crediticios.⁷ Además, en un principio las publicaba solo semestralmente, sin embargo ahora lo hace con carácter trimestral. La discusión sobre la trascendencia de la predicciones puede sustanciarse a través de la visión del mecanismo de transmisión monetaria más comúnmente aceptada hoy en día. Nos referimos a que los principales efectos de la política monetaria en los precios se suelen manifestar en un intervalo de entre uno y dos años, por lo cual, para que dicha política sea eficaz respecto al objetivo de estabilidad de precios, aquella deberá anticiparse adecuadamente a la previsible evolución de éstos. De esta forma se subraya, según un conjunto importante de autores, la importancia de las predicciones de inflación.

Por otra parte, es evidente el esfuerzo desarrollado por el BCE en cuanto a la explicación al público de su política monetaria y la rendición de cuentas de los resultados obtenidos, pues éstas resultan claves para justificar la independencia obtenida y el comportamiento desarrollado de cara a la consecución de el/los objetivo/s. Sin embargo, estos esfuerzos resultan en parte baldíos como consecuencia de las ambigüedades comentadas más arriba: en la definición-especificación de los diversos aspectos de su referencia-objetivo de estabilidad de precios, y de las contradicciones que pueden apreciarse entre las decisiones adoptadas y las conclusiones que se deducen del doble esquema de análisis utilizado por el BCE. Este banco central pretende justificarse amparándose en las profundas complejidades e incertidumbres que afectan a la política monetaria, renunciando expresamente a la simplificación y a la claridad. Proclama todo lo que tiene en cuenta, pero advierte que, en última instancia, valorará más unos aspectos que otros pero sin poder indicar a priori cuáles serán los más valorados. El hecho es que todo esto conduce a que el BCE no incorpora suficiente transparencia a sus decisiones, lo que provoca que a veces los mercados no le entiendan, como puede verse cuando se dan exageradas disparidades entre el tipo marginal de las operaciones principales de financiación y el eonia.

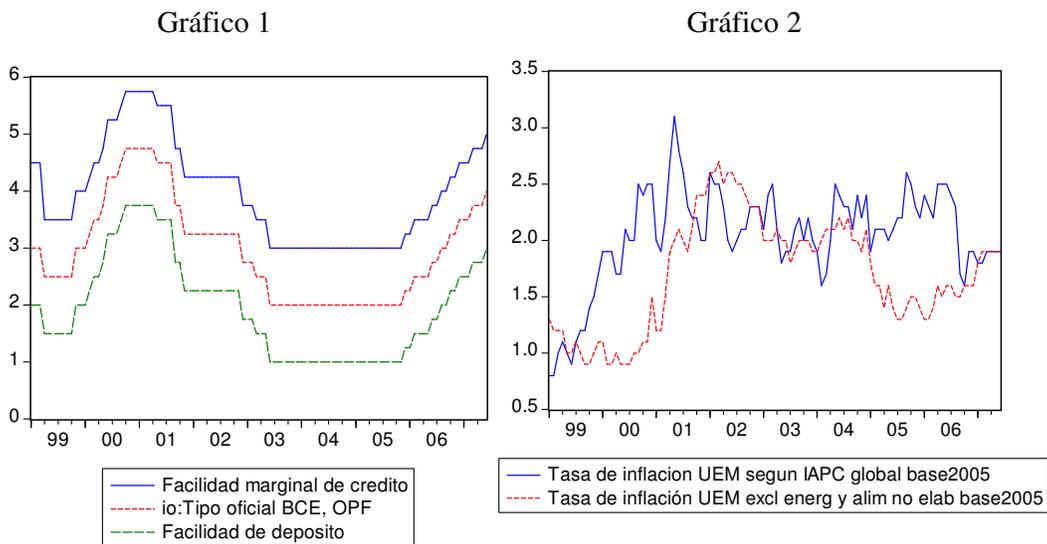
Y respecto a la rendición de cuentas ante el Parlamento Europeo cabe decir otro tanto, pues las ambigüedades en la especificación del objetivo hacen muy difícil un control riguroso de los resultados obtenidos por el BCE, a pesar de las comparencias trimestrales, y, por supuesto, en el caso de las decisiones adoptadas, los parlamentarios europeos no pueden remitirse ni siquiera a un esbozo de regla explícita que tenga la suficiente sencillez como para poder cotejar el grado de ortodoxia desplegado por el BCE en algún sentido concreto. Por último, parece que existe una importante corriente de opinión a favor de que el BCE publique, trimestralmente, informes del tipo “inflation reports”, en los que se

⁷ Ver, por ejemplo, BCE (2001).

conocería, de una forma más rigurosa y completa que en las simples notas o conferencias de prensa, el comportamiento estratégico seguido y el que previsiblemente se ha de seguir, lo que redundaría en una mayor transparencia y control en relación a un horizonte de medio plazo que, a su vez, estaría más definido aunque fuera en término de previsiones.

3. Análisis empírico de las decisiones adoptadas por el BCE.

A continuación podemos observar en el gráfico 1 la secuencia de decisiones del BCE respecto a los tipos de interés en la zona del euro, y en el gráfico 2 el comportamiento de la tasa de inflación calculada a través del índice armonizado de precios de consumo, tanto a nivel global, como descontando los precios de los productos energéticos y los alimentos no elaborados para, de esta última forma, obtener la tasa de inflación subyacente.



En principio, según los planteamientos del BCE que hemos analizado en la sección previa, las decisiones respecto a los tipos deberían estar condicionadas por el comportamiento de la inflación a medio plazo. No obstante, en otro trabajo⁸ hemos justificado razonadamente que el BCE podría adoptar sus decisiones de política monetaria teniendo en cuenta el comportamiento de alguna medida de la tasa de inflación en la zona del euro, y el de algún indicador de la actividad económica, prescindiendo de otras posibles variables en la función de reacción, como podrían ser el crecimiento de la cantidad de dinero, el tipo de cambio del euro o el tipo de interés fijado por la Reserva Federal. De igual forma, en dicho trabajo hemos discutido la posibilidad de que el BCE tuviera en cuenta los valores retardados o los valores esperados de las referidas variables, es decir, concediendo al análisis la posibilidad de tener una naturaleza *intratemporal*. En el citado trabajo especulábamos acerca de los valores que razonablemente se esperaría que tuviesen los coeficientes de reacción a las desviaciones de la inflación y al output gap, y hemos considerado el más que probable carácter alisado en la ejecución de la política monetaria (interest rate smoothing) por parte del BCE. A continuación, en las secciones 3.1 y 3.2, vamos a complementar el análisis considerando la posibilidad de que el BCE tenga en cuenta únicamente los valores de las variables explicativas referidos al mismo periodo de

⁸ García Iglesias (2007).

tiempo en el que establece el tipo de interés, es decir, un análisis de naturaleza *intratemporal*.

3.1. El tipo de interés según una regla calibrada.

En este trabajo vamos a comprobar, en primer lugar, si una regla calibrada, con los valores propuestos con carácter normativo por Taylor (1993), recoge el comportamiento desarrollado por el BCE desde que esta institución comienza a tomar sus decisiones al inicio del año 1999, a diferencia de otros investigadores que, como se señaló más arriba, tienen en cuenta períodos anteriores.

El punto de arranque es la sencilla regla de Taylor, de carácter intratemporal (es decir, no intertemporal):

$$i_t^* = \bar{i} + a(\pi_t - \pi^*) + b(y_t - y_t^*) \quad [1]$$

donde el tipo de interés nominal de equilibrio se obtiene a partir del tipo de interés real de equilibrio y del objetivo para la tasa de inflación, es decir: $\bar{i} = \bar{r} + \pi^*$; y_t es un indicador de la actividad económica real, e y_t^* es su tendencia (para actuar contracíclicamente ante los shocks de demanda, pero acomodando los shocks de oferta). En la regla sencilla *calibrada*, los coeficientes de reacción serían: $a=1.5$, y $b=0.5$, resultando:

$$i_t^* = \bar{i} + 1.5(\pi_t - \pi^*) + 0.5(y_t - y_t^*) \quad [2]$$

mientras que para el resto de componentes de la función, como son el tipo de interés real de equilibrio, el objetivo de inflación y la tendencia de la actividad económica, en este enfoque calibrado, se podría establecer toda una discusión respecto de sus valores respectivos en la zona del euro, sobre cómo se obtienen, a partir de qué series se calculan,⁹ o qué implicaciones tienen las opciones adoptadas.

El origen de los datos que se utilizarán en este trabajo son el propio BCE y Eurostat,¹⁰ y están tomados del conjunto de estadísticas descargable que acompaña al Bolentín Mensual del BCE. En cuanto a la variable tipo de interés, al instrumentarse, en principio, la política monetaria a partir del tipo a corto plazo, consideramos como variable a explicar el tipo de interés oficial.¹¹ La tasa de inflación global de la zona euro la obtenemos a partir del IAPC, y la tasa de inflación subyacente a partir de este mismo índice, sin incluir los precios de los alimentos no elaborados y de la energía. Más adelante, como indicador de la tasa de variación de la actividad económica, por la necesidad de la frecuencia mensual de los datos, utilizaremos la tasa de variación de la producción industrial, concretamente la serie de tasas de variación anuales publicada por el BCE, ajustada de variaciones en el número de días laborales y no desestacionalizada.¹²

⁹ Por ejemplo, las series observadas o transformadas de la tasa de inflación global, de la tasa de inflación subyacente o del deflactor.

¹⁰ En los casos de algunas series de datos muy volátiles, como las de la tasa de inflación y la de la tasa de variación de la actividad económica (aproximada a través de la actividad industrial) generaremos nuevas series a partir de las observadas para obtener el componente de ciclo-tendencia (con el sufijo *_trd*), esto se hará utilizando el programa *Tramo-Seats* disponible en la versión 4.1 de *Eviews*, con el que ajustamos estacionalmente adoptando las siguientes opciones: *run Seats after Tramo*; *Forecast horizon: 8*; *Transformation: autoselect level or log*; *ARIMA search order: search all*; *Outliers: autodetect all types*; *Regressors: none*.

¹¹ Alternativamente, se podría tener en cuenta el EURIBOR a uno o tres meses, o el EONIA (Euro Overnight Index Average), por ejemplo.

¹² Alternativamente, podíamos haber optado por la evolución de la tasa de paro o por la interpolación mensual de las tasa trimestrales de variación del PIB, sin embargo, pensamos que aquél es el indicador más

Podemos comparar en los gráficos 3 y 4 el tipo de interés que resultaría de una regla con los datos calibrados propuestos. Del gráfico 3 se deduce que la tasa de inflación global observada inicialmente parece explicar las decisiones de política monetaria adoptadas por el BCE. No obstante, a partir de mediados de 2001 y hasta mediados de 2006 el tipo básico del BCE es sensiblemente inferior al que resulta de la regla. Si nos fijamos en el gráfico 4, en principio el tipo de interés obtenido a partir de la regla con la inflación subyacente parece que se desvía bastante del tipo oficial, pero viéndolo con más detenimiento se observa que ambos tienen las mismas tendencias pero con un desfase de adelanto en el caso del tipo oficial.

Ambos gráficos los obtenemos a partir de la expresión:

$$i_t^* = \bar{r} + \pi^* + a(\pi_t - \pi^*) \quad [3]$$

en la que el tipo de interés real toma valor 2%, el objetivo de inflación 2%, y el coeficiente a 1.5.

Gráfico 3

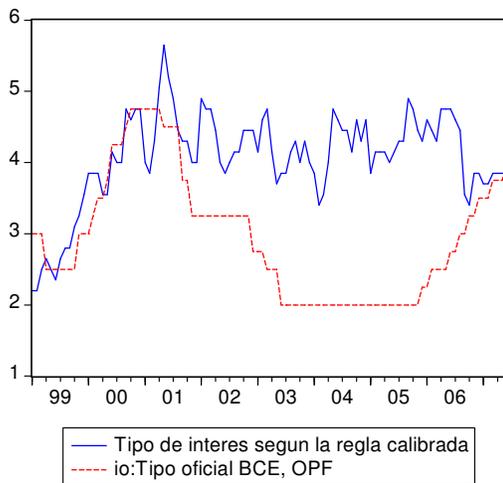
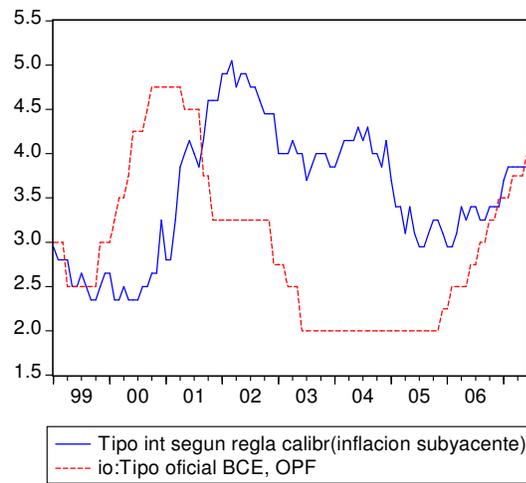
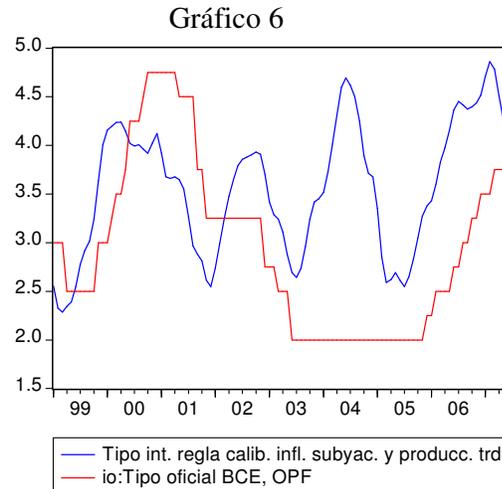
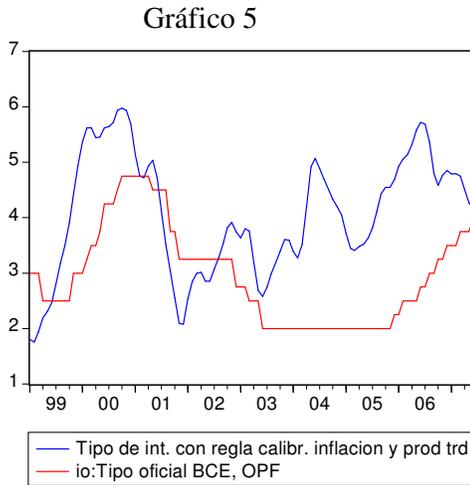


Gráfico 4



A continuación tenemos en cuenta la tasa de variación de la producción junto a la tasa de inflación, según la expresión [2], pero en el caso de ambas variables, en lugar de las directamente observadas, ahora utilizamos series alisadas con el procedimiento Tramo-Seats para tener en cuenta la tendencia. Los valores calibrados son los mismos que en el caso anterior, y para y^* adoptamos un valor del 2% anual. Los resultados pueden ser observados en los gráficos 5 y 6.

directamente relacionado con la actividad productiva global, pues constituye un aspecto central de dicha actividad, si bien, adolece de un exceso de volatilidad.



En ambos casos los resultados mejoran en el sentido de que el tipo de interés derivado de la regla calibrada se aproxima algo más al tipo oficial determinado por el BCE para cada periodo. No obstante, el resultado sigue siendo insatisfactorio y, con carácter general, a lo largo del periodo 1999:1 a 2007:6 el BCE ha fijado un tipo de interés inferior al que se deduce de la regla.

3.2. Ajustando por MCO una regla intratemporal.

Siguiendo con un planteamiento intratemporal, cabe la opción de estimar a través de mínimos cuadrados ordinarios los valores de los parámetros a y b que mejor ajustan el comportamiento seguido por el BCE en la realidad. En este caso optamos por no asumir ningún valor de antemano, ni para el tipo de interés real de equilibrio, ni para π^* , y^* , ni los coeficientes de reacción, para no condicionar el resultado.

De nuevo procedemos en dos pasos, primeramente atendiendo al caso de la expresión [3], más sencilla, y a continuación realizando los ajustes según la expresión [2].

El resultado es que no encontramos, por ninguno de ambos procedimientos, ningún ajuste mínimamente aceptable, tanto en el caso de la inflación global, como en el de la subyacente, ni con las series observadas, ni con la tendencia.

Otra posibilidad sería incorporar en las expresiones [2] y [3] un término de ajuste parcial para tener así en cuenta el carácter alisado que los bancos centrales suelen imprimir a sus decisiones de política monetaria. Esto equivaldría a transformar dichas expresiones:

$$i_t = (1 - \rho)i_t^* + \rho \cdot i_{t-1} \quad [4]$$

siendo ρ el término de ajuste parcial, con lo que obtendríamos:

$$i_t = (1 - \rho)[\bar{r} + \pi^* + a(\pi_t - \pi^*)] + \rho \cdot i_{t-1} \quad [3']$$

$$i_t = (1 - \rho)[\bar{r} + \pi^* + a(\pi_t - \pi^*) + b(y_t - y^*)] + \rho \cdot i_{t-1} \quad [2']$$

No obstante, tampoco obtenemos ningún ajuste digno de mención, pues los resultados en general lo que muestran es un altísimo protagonismo del coeficiente ρ , con un coeficiente casi igual a 1, a costa de las demás variables. Este resultado se ajusta a la realidad, pues habitualmente el BCE tarda bastantes meses en modificar el tipo de interés, pero los ajustes no nos dan la clave de por qué los modifica cuando llega el momento.

A la conclusión a la que llegamos es que el planteamiento intratemporal que hemos considerado anteriormente no tiene sentido, pues supone que el BCE no tiene en cuenta,

para nada, el comportamiento pasado o esperado de todo un conjunto de variables cuya evolución, actual, pasada o prevista, sin duda ha de condicionar las decisiones tomadas en el momento presente, especialmente si se asume la visión hoy en día generalmente aceptada del funcionamiento del mecanismo de transmisión monetaria.

3.3. Una función de reacción intertemporal.

Teniendo en cuenta las conclusiones precedentes, el modelo teórico básico *intertemporal* que asumimos finalmente es el que se corresponde con la aportación de Clarida, Gali y Gertler (1998), al cual le incorporamos un carácter más abierto, con arreglo a la siguiente expresión:

$$i_t^* = \bar{i} + a[E_t(\pi_{t+k}|\Omega_t) - \pi^*] + b[E_t(y_{t+j}|\Omega_t) - y_{t+j}^*] + cE_t[z_t|\Omega_t] \quad [5]$$

donde E es el operador de expectativas y Ω_t es un vector que incluye la información disponible por el banco central en el período t , y z sería un vector que contendría otras posibles variables explicativas de la política monetaria seguida, como podrían ser los tipos de interés foráneos, tipos de cambio reales, la oferta de dinero, o, en el caso de estas dos últimas, sus desviaciones respecto a objetivos previamente anunciados. También podría darse el caso de que las variables incluidas en z , en vez de estar referidas al período t , lo estuvieran a un período $t \pm m$. Y, con un planteamiento incluso más amplio, el modelo podría adoptar también un carácter *backward-looking*, pues en nuestro caso abrimos la posibilidad de que k, j, m tengan valores negativos.

A su vez, este modelo podría ser ampliado incorporando la hipótesis de alisamiento en las modificaciones en el tipo de interés por parte del banco central, con lo que tendríamos:

$$i_t = (1 - \rho)i_t^* + \rho i_{t-h} + v_t \quad [6]$$

donde v_t es una perturbación aleatoria.

Sustituyendo la expresión [5] en la [6] y suprimiendo las variables no observadas obtenemos

$$i_t = (1 - \rho)(\bar{i} - a\pi^*) + (1 - \rho)a\pi_{t+k} + (1 - \rho)b[y_{t+j} - y_{t+j}^*] + (1 - \rho)cz_t + \rho i_{t-h} + \varepsilon_t \quad [7]$$

En cuanto al método de estimación, en nuestro trabajo previamente citado¹³ se hace un análisis detallado en relación con la utilización del método generalizado de los momentos. En síntesis, en el método de los momentos generalizado, a diferencia de la tradicional modelización macroeconómica, se parte de una relación teórica entre distintas variables, y los parámetros estimados serán aquellos que hagan que dicha relación teórica se satisfaga de una forma más estrecha. La relación teórica es reemplazada por su contrapartida muestral y las estimaciones se eligen de forma que se minimice la distancia ponderada entre los valores teóricos y los valores reales.

Adoptando este enfoque intertemporal, estimamos los coeficientes de reacción a, b y, si es posible, ρ a través del método generalizado de los momentos. Para ello, consideramos en primer lugar que el BCE sólo tiene en cuenta el objetivo de estabilidad de precios, y evaluamos la capacidad explicativa de diferentes series de tasa de inflación. Posteriormente incorporamos el objetivo de estabilización de la actividad económica.

En cuanto a la dinámica de las relaciones entre el tipo de interés y la tasa de inflación, y entre aquél y la actividad económica, podemos afirmar que entre dichas

¹³ García Iglesias (2007).

variables existe un desfase temporal que se puede materializar como consecuencia de las particularidades del mecanismo de transmisión monetaria, de los objetivos encomendados a la política monetaria, y también de las prioridades establecidas entre éstos. En cuanto a la vinculación entre las dos primeras variables, afirmamos que dicha vinculación se manifiesta de forma más intensa entre los 12 y 24 meses a partir de la modificación del tipo de interés, es decir, que, de ser cierta esta hipótesis, los valores a investigar en el caso del subíndice temporal k se situarían en ese rango. No obstante, dependiendo de las series concretas que estemos utilizando, el correlograma cruzado entre las variables va a reflejar la verosimilitud o no de la hipótesis que estemos considerando. Por lo que respecta a la vinculación temporal entre el tipo de interés y la tasa de variación de la actividad económica, hemos formulado diversas hipótesis excluyentes que resultarán rechazadas o aceptadas a través del análisis empírico. Otro aspecto al que también nos hemos referido tenía que ver con la incorporación, o no, de un término de ajuste parcial. En este trabajo, a pesar de lo obvio que resulta el comportamiento alisado del BCE, por problemas de cálculo no ha sido posible obtener ningún ajuste con término de ajuste parcial. En algunos casos el programa de cálculo reportaba la incidencia “near singular matrix”, y en otros el valor de ρ era prácticamente la unidad, desvirtuando la influencia del resto de variables.

Las variables utilizadas son las siguientes:

a.- Como variables dependientes utilizaremos el tipo oficial de las operaciones principales de financiación del BCE (en lo sucesivo, *io*), o, alternativamente el tipo *eonia* (*id*).

b.- Como variables explicativas, la tasa de inflación subyacente (*tisub05(+k)*) y, alternativamente, la tasa de inflación subyacente ciclo-tendencia (*tisub05_trd(+k)*), y la tasa de variación de la producción industrial ciclo-tendencia (*tit_trd(+j)*).¹⁴ A través del correlograma cruzado se detecta que debemos investigar en torno a 16 períodos adelantados respecto al actual. Respecto de la variable *tit_trd(+j)*, el correlograma cruzado entre el tipo *io* y la tasa de actividad industrial total nos aconseja trabajar con una perspectiva *backward-looking*.

c.- Para las variables instrumentales seguimos la sugerencia de Favero (2001). Al tratarse de series con frecuencia mensual, el conjunto de variables instrumentales incluidas en el vector de información disponible por el banco central al determinar el tipo de interés en el período t estaría integrado por una constante y los valores retardados correspondientes a once períodos inmediatamente anteriores a t de una serie de variables, que normalmente serán las que intervengan como variables explicativas y variables a explicar. Es con este conjunto de variables instrumentales con el que se obtienen los mejores resultados.

Teniendo en cuenta que el conjunto de instrumentos, y por lo tanto el número de condiciones de ortogonalidad, excede el de parámetros a estimar, será necesario contrastar la validez de las restricciones de sobreidentificación. Dicho contraste se lleva a cabo a través del J-test para la validez de los instrumentos propuesto originalmente por Sargan (1988).¹⁵

En las siguientes tablas se presentan los resultados de algunos de los ajustes más significativos encontrados a través del método de los momentos generalizado. La primera de ellas se corresponde con la especificación indicada en la primera celda, es decir, la única variable explicativa del tipo de interés es la tasa de inflación subyacente adelantada. Mientras que en la segunda incorporamos la tasa de variación de la producción.

¹⁴ Utilizamos la tasa de actividad industrial por su frecuencia mensual frente a la tasa de crecimiento del PIB.

¹⁵ El estadístico J que reporta Eviews 4.1 está dividido entre el número de observaciones, por lo que para poder calcular el p-valor de J, esto es, la probabilidad de cometer error tipo I al rechazar la hipótesis de validez de los instrumentos, hemos de multiplicarlo por el número de observaciones.

Tabla 1:

$i_t^* = (\bar{i} - a\pi^*) + a\pi_{t+k}$		S.E.	R ² aj	Est. J	P.val J	a ^(a)	π^*	k
1	id=C ₁ +C ₂ tisub05_trd _{t+17} V.I.: ¹⁶ io y tisub05_trd	0.49	0.76	0.18	0.89	2.3 (24)	2.07	+17
2	id=C ₁ +C ₂ tisub05_trd _{t+18} V.I.: io y tisub05_trd	0.5	0.76	0.17	0.92	2.24 (19)	2.1	+18
3	io=C ₁ +C ₂ tisub05_trd _{t+17} V.I.: io y tisub05_trd	0.5	0.74	0.18	0.88	2.27 (25)	2.1	+17
4	io=C ₁ +C ₂ tisub05_trd _{t+18} V.I.: io y tisub05_trd	0.16	0.74	0.17	0.92	2.26 (18)	2.11	+18

Tabla 2:

$i_t = (\bar{i} - a\pi^* - b\gamma^*) + a\pi_{t+k} + b\gamma_{t+j}$		S.E.	R ² aj	Est. J	P.val J	a ^(a)	b ^(a)	π^*	k	j
5	id=C ₁ +C ₂ tisub05_trd _{t+17} +C ₃ tit_trd _{.12} V.I: id y tisub05_trd	0.45	0.77	0.16	0.99	1.48 (22)	0.28 (18)	2.14	+17	-12
6	id=C ₁ +C ₂ tisub05_trd _{t+18} +C ₃ tit_trd _{.12} V.I: id y tisub05_trd	0.44	0.78	0.18	0.99	1.59 (25)	0.26 (22)	2.12	+18	-12
7	id=C ₁ +C ₂ tisub05_trd _{t+19} +C ₃ tit_trd _{.12} V.I: id y tisub05_trd	0.46	0.76	0.18	0.99	1.59 (33)	0.28 (24)	2.14	+19	-12
8	io=C ₁ +C ₂ tisub05_trd _{t+17} +C ₃ tit_trd _{.12} V.I: id y tisub05_trd	0.45	0.77	0.16	0.99	1.47 (28)	0.24 (17)	2.15	+17	-12
9	io=C ₁ +C ₂ tisub05_trd _{t+18} +C ₃ tit_trd _{.12} V.I: id y tisub05_trd	0.45	0.77	0.18	0.99	1.56 (26)	0.23 (15)	2.12	+18	-12
10	io=C ₁ +C ₂ tisub05_trd _{t+19} +C ₃ tit_trd _{.12} V.I: id y tisub05_trd	0.45	0.77	0.18	0.99	1.63 (31)	0.27 (21)	2.18	+19	-12
11	io=C ₁ +C ₂ tisub05_trd _{t+17} +C ₃ tit_trd _{.12} V.I: io y tisub05_trd	0.42	0.81	0.17	0.99	1.82 (31)	0.23 (16)	2.2	+17	-12
12	io=C ₁ +C ₂ tisub05_trd _{t+18} +C ₃ tit_trd _{.12} V.I: io y tisub05_trd	0.41	0.82	0.2	0.99	1.95 (37)	0.21 (18)	2.17	+18	-12
13	io=C ₁ +C ₂ tisub05_trd _{t+19} +C ₃ tit_trd _{.12} V.I: io y tisub05_trd	0.41	0.83	0.20	0.99	1.9 (29)	0.16 (13)	2.2	+19	-12

(a) Los valores entre paréntesis son los estadísticos t de Student de los coeficientes C₂ y C₃.

Como vemos, para cada ajuste se puede calcular el objetivo de inflación implícito del BCE, para ello, suponemos que el tipo de interés nominal de equilibrio del periodo es el 3.5% y que la tendencia de la tasa de crecimiento de la producción es el 2%.

En los gráficos 7, 8, 9 y 10, a modo de muestra, puede verse la estrecha relación entre los tipos de interés actual y ajustado correspondientes a los ajustes 1, 6, 9 y 13, respectivamente, los dos primeros referentes al eonia y el resto al tipo oficial:

Gráfico 7

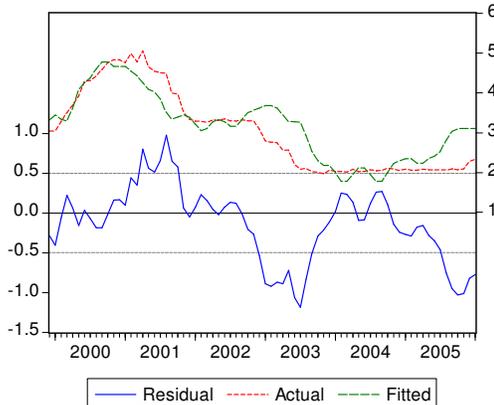
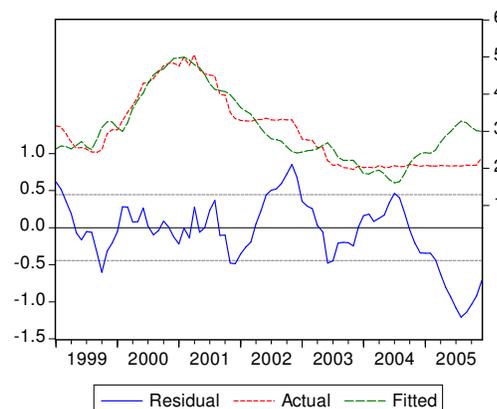
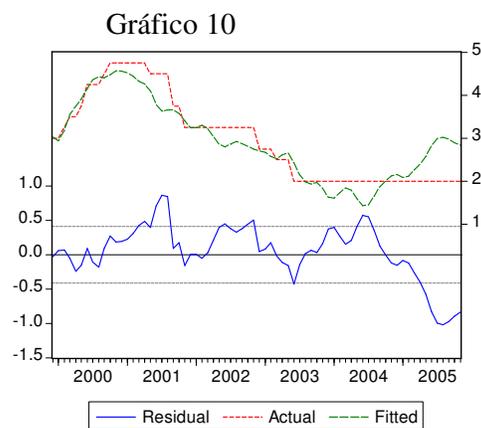
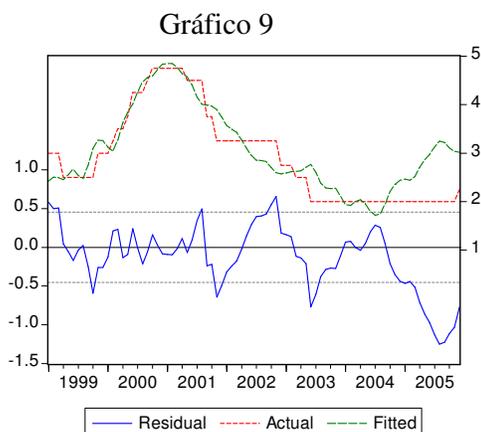


Gráfico 8



¹⁶ Todas las variables instrumentales se incorporan con los retardos desde -1 hasta -11.



A través del test-J contrastamos la hipótesis nula de validez de los instrumentos utilizados en los ajustes, concluyendo que no debemos rechazarla. Los P-valores, por tanto, nos indican que no parecen resultar violadas las condiciones de ortogonalidad.

En cuanto a las propiedades estadísticas de las series hay que tener en cuenta su naturaleza: se trata de tasas de variación (de índices de precios y de la producción) y de tipos de interés; por tanto, no deben tener la deriva que muestran las series económicas expresadas en sus niveles. Además, el problema que han señalado varios autores¹⁷ es que para muestras cortas, como de nuestro caso se trata, los test de estacionariedad, como los habituales de Dickey-Fuller, en los que la hipótesis nula es que la serie analizada es I(1), tienen escasa capacidad en contra de la hipótesis alternativa de estacionariedad, por lo que, siguiendo el ejemplo de los autores referidos, suponemos que se cumplen las condiciones requeridas para llevar a cabo las estimaciones. En todos los casos presentados, como puede comprobarse con el estadístico t , los coeficientes son significativos.

Como puede verse en el caso de los cuatro ajustes de la tabla 1, la tasa de inflación subyacente adelantada, forward-looking, en torno a dieciocho meses, juega un importante rol explicativo en las decisiones del BCE sobre el tipo oficial y en el impacto de éste en el tipo de interés diario, eonia. En la realidad el BCE deberá operar teniendo en cuenta predicciones de inflación, en este sentido la serie utilizada por nosotros, *tisub05_trd*, alisada de fluctuaciones se constituye en un buen indicador de dichas predicciones.

Los ajustes de la tabla 2 nos indican que la actividad económica, expresada a través de la tasa de variación de la producción industrial, aporta alguna, pero poca, capacidad explicativa a la función de reacción. Los coeficientes b son reducidos. Un aspecto importante es que, para que esta variable aporte algo, debe ser tenida en cuenta retardada doce meses, backward-looking.

Añadimos, por último, que también hemos tratado de ajustar una función de reacción que incluyera como variable explicativa la tasa de crecimiento de M3, pero no ha sido posible encontrar algún resultado significativo bajo cualquier especificación.

4.- Conclusiones.

La eficacia de la política monetaria requiere la mayor transparencia posible en las decisiones del banco central. El BCE pretende actuar transparentemente exponiendo su estrategia oficial.

¹⁷ Clarida, Galí y Gertler (1998), Aron y Muellbauer (2002), o Rogoff (2003), entre otros.

Si comparamos lo expuesto por el BCE con lo observado en la realidad, en lo que respecta al objetivo de estabilidad de precios se confirma que éste es el principal objetivo de este banco central. Sin embargo, según los resultados obtenidos, no es la tasa de inflación calculada a partir del IAPC la que hace reaccionar al BCE, sino la tasa de inflación subyacente. Por otra parte, como cabría esperar, teniendo en cuenta la dinámica del mecanismo de transmisión monetaria, no se tiene en cuenta la tasa de inflación del periodo actual, sino la esperada dentro de dieciocho meses, es decir, sigue un planteamiento forward-looking. El valor del coeficiente de reacción, a , tiende a situarse ligeramente por encima del propuesto por Taylor, 1.5, lo que nos lleva a la conclusión de que las reacciones del BCE respecto a las desviaciones del objetivo de inflación son relativamente enérgicas. Además, la tasa de inflación objetivo que implícitamente puede deducirse de la función de reacción tiende a situarse ligeramente por encima del 2%, lo que nos conduce a pensar que la política monetaria adoptada ha sido más suave que lo que indicaría la referencia oficial.

Las variables referentes al crecimiento de M3 no juegan un papel significativo en la función de reacción, pero sí lo hace la tasa de variación de la actividad económica, aunque el coeficiente de reacción, b , es más reducido que el propuesto por Taylor, 0.5, y aparece en la función de reacción retardada doce meses respecto al periodo actual, es decir, con carácter backward-looking. Esto equivale a que el BCE tiene en cuenta algo, pero relativamente poco, la situación económica en la zona del euro, y solo reacciona respecto a esta variable cuando su comportamiento pasado se ha consolidado suficientemente.

Para llegar a estos resultados ha sido necesario adoptar un enfoque intertemporal, resultando rechazados los enfoques calibrado e intratemporal. Queremos dejar claro que los ajustes obtenidos no implican que el BCE los asuma de forma vinculante, pero sí son indicativos de los planteamientos seguidos en la determinación del tipo de interés a corto plazo en la zona del euro.

Bibliografía:

Aron, J., y J. Muellbauer (2002): "Estimating monetary policy rules for South Africa". En "Monetary policy: rules and transmission mechanisms", editado por N. Loayza y K. Schmidt-Hebbel, Banco Central de Chile, Santiago.

Banco Central Europeo (2001): "La política monetaria del BCE". www.bde.es.

Banco Central Europeo (2003): "Overview of the background studies for the reflections on the ECB's monetary policy strategy". www.ecb.int/pub/strategy/monetarypolicystrategyreview-overview.pdf

Banco Central Europeo (2004): The monetary policy of the ECB. www.bde.es.

Clarida, R., J. Galí y M. Gertler (1998): "Monetary policy rules in practice. Some international evidence". *European Economic Review* 42 (1998), 1033-1067.

Estrella, A., y F. S. Mishkin (1997): "Is there a role for monetary aggregates in the conduct of monetary policy?". *Journal of Monetary Economics* 40, 279-304.

Favero, C. A. (2001): *Applied macroeconometrics*. Oxford University Press.

- Galí, J. (2002): “Monetary policy in the early years of EMU”. Conferencia sobre “El funcionamiento de la UEM: Retos de los primeros años”, Comisión Europea, Bruselas.
- García Iglesias, J. M. (2007): “How the European Central Bank decided its early monetary policy”, *Applied Economics*, 39:7, 927-936.
- Gerlach, S., y L. E. O. Svensson (2003): “Money and inflation in the euro area: a case for monetary indicators?”. *Journal of Monetary Economics* 50, 1649-1672.
- Issing, O. (2003): “ECB Watchers Conference: The evaluation of the strategy. Opening remarks”. Frankfurt, 11 de julio, www.ecb.int.
- Issing, O, V. Gaspar, I. Angeloni y O. Tristani (2001): “Monetary policy in the euro area: Strategy and decision-making at the European Central Bank”. Cambridge University Press.
- Mishkin, F. S. (1999): “International experiences with different monetary policy regimes”. *Journal of Monetary Economics*, vol. 43, 3 (junio), 579-606.
- Orphanides, A., y R. Porter (1998): “P* revisited: money-based inflation forecasts with a changing equilibrium velocity”. *Journal of Economics and Business* 52, 87-100.
- Rogoff, K. (2003): “Globalization and global disinflation”. Conferencia “Monetary policy and uncertainty: adapting to a changing economy”, Federal Reserve Bank of Kansas City.
- Rudebusch, G. D., y L. E. O. Svensson (1999): “Eurosystem monetary targeting: lessons from the U. S. data”. NBER working paper número 7179.
- Sargan, D. (1988): *Lectures on advanced econometric theory*. M. Desai (ed), Basil Blackwell, Oxford.
- Svensson, L. E. O. (1997): “Inflation forecast targeting: implementing and monitoring inflation targets”. *European Economic Review* 41, 1111-1146.
- Svensson, L.E.O. (1999 a): “Inflation targeting as a monetary policy rule”, *Journal of Monetary Economics*, 43, pp. 607-654.
- Svensson, L. E. O. (1999 b): “Inflation targeting: some extensions”. *Scandinavian Journal of Economics* 101(3), 337-361.
- Svensson, L. E. O. (1999 c): “Monetary policy issues for the Eurosystem”. *Carnegie Rochester Conference Series on Public Policy*, 51-1, 79-136.
- Svensson, L. E. O. (2003): “In the right direction, but not enough: the modification of the monetary policy strategy of the ECB”. Briefing paper for the Committee on Economic and Monetary Affairs of the European Parliament. www.princeton.edu/~svensson
- Taylor, J. B. (1993): “Discretion versus policy rules in practice”. *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 39 (1993) 195-214, North-Holland.

Trecroci, C., y J. L. Vega (2000): "The information content of M3 for future inflation".
BCE working paper número 33.

Francesco Vito, economía y ética

Autor Hernán Pablo Llosas

Institución Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, Universidad Católica Argentina y
Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.

Correo electrónico: phllosas@uca.edu.ar

Clasificación JEL: B31

Noviembre de 2007.

Francesco Vito, economía y ética

Hernán Pablo Llosas*

INDICE

INTRODUCCIÓN

1. VITO, EL HOMBRE
2. EL CORPORATIVISMO
3. LA ECONOMÍA DIRIGIDA
4. LAS PREOCUPACIONES POR LA RECONSTRUCCIÓN DE ITALIA
5. LAS FLUCTUACIONES CÍCLICAS.
6. LA DOCTRINA SOCIAL DE LA IGLESIA Y LA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO
7. ECONOMÍA, ÉTICA Y CRISTIANISMO
8. LA LIBERTAD ECONÓMICA Y LA SEGURIDAD SOCIAL
9. TRABAJADORES Y REFORMAS EMPRESARIAS
10. LA ANTROPOLOGÍA DE FRANCESCO VITO

CONCLUSIONES

* Profesor titular e investigador en las universidades Católica Argentina y Nacional de La Plata. El autor agradece los comentarios de Marcelo Resico y Carlos Hoevel.

INTRODUCCIÓN

Francesco Vito es uno de los líderes del pensamiento económico italiano del siglo XX. Ese pensamiento es por lo general poco conocido entre los economistas no italianos. Esto puede deberse por un lado a que fue expresado en un idioma desconocido por la mayoría de los economistas de la corriente principal. Por otro, a que se focalizó en aspectos ajenos a los de mayor interés para aquella corriente en esa época, como son las instituciones económicas¹, o las relaciones entre economía, ética y política.

La intención de este trabajo es hacer conocer a los lectores de habla hispana la obra de este economista, y eventualmente la de otros de sus colegas en la Universidad Cattólica del Sacro Cuore, de Milán (la Cattólica).

El pensamiento humano resulta teñido por los hechos que le toca vivir al pensador. Francesco Vito recibió una amplia formación académica en derecho y economía, tanto en su país natal, Italia, como en reconocidas universidades de Europa y de los Estados Unidos de Norteamérica. Fue dentro de este último país donde vivió personalmente los efectos de la Gran Depresión.

Esto, unido a su formación académica, lo llevó a pensar, como muchos de sus colegas, que las predicciones de Marx respecto al fin del capitalismo, se estaban cumpliendo. Sus convicciones religiosas lo impulsaban a rechazar el sistema económico que estaba tomando forma como alternativa, la economía tipo soviético.

Vito dedicó su vida a la búsqueda de un sistema económico que estuviese libre de los defectos que él percibía tanto en el capitalismo como en el comunismo. Una distribución del ingreso que él consideraba no equitativa, en el primer caso, o la falta de libertad y de respeto por la persona, en el segundo.

En el capítulo primero se aportan algunos datos biográficos de Francesco Vito, de Vito como hombre, describiendo cómo su historia personal y sus vivencias influyeron en su pensamiento económico. El capítulo 2 trata brevemente su vinculación con el corporativismo en la Italia de la década de los años 1930². Los siguientes capítulos analizan diversos aspectos del pensamiento de Vito: la economía dirigida, la reconstrucción de Italia después de la Segunda Guerra mundial, las fluctuaciones cíclicas, la Doctrina Social de la Iglesia (DSI), las relaciones entre economía, ética y cristianismo, la libertad económica vs. la seguridad social, la empresa y los trabajadores, y aspectos de su antropología. El último capítulo intenta resumir los puntos más salientes.

1. VITO, EL HOMBRE.

* Profesor titular e investigador en las universidades Católica Argentina y Nacional de La Plata. El autor agradece los comentarios de Marcelo Resico y Carlos Hoevel.

¹ Esta situación ha cambiado en los últimos años como consecuencia de los éxitos y distinciones alcanzadas por los economistas de la Nueva Economía Institucional, como Douglas North, Coase y Mirrless.

² Para un relato más detallado de esa primera etapa del pensamiento económico de Vito, remito al lector a mi trabajo sobre el corporativismo italiano, Llosas, 2005c.

Francesco Vito nació en 1902 en Pignataro, provincia de Caserta, y falleció en Milán en 1968. Estudió en la Universidad de Nápoles donde se graduó en derecho en 1925. Allí también realizó estudios de economía, política y sociología, y de filosofía, obteniendo un título de grado en cada una de esas dos áreas, en 1926 y 1928. Merced a una beca se perfecciona en la Universidad Cattólica de Milano, bajo la supervisión de Ángelo Mauri, Luego gana la beca Humboldt Stiftung y realizó estudios de postgrado en las universidades de Munich y Berlín. En 1933-34 estudia en la Escuela de Economía de Londres, y más tarde viaja a los Estados Unidos de Norteamérica para realizar cursos de similares en las universidades de Columbia y Chicago, becado por la Fundación Rokefeller.

Regresado a Italia, gana en 1935 el concurso para la cátedra de Economía Política en la Cattólica. Allí permanece como docente el resto de su vida, ocupando el rectorado a partir de 1959. Dirigió asimismo el Instituto de Ciencias Económicas de la misma Universidad y la “Rivista internazionale de Scienze sociali”, y “Studi di sociología”.

Participa en numerosas academias y sociedades científicas italianas y extranjeras. Preside la Federación internacional de universidades católicas, integra la Unión Internacional de Estudios Sociales de Malinas y es consultor de la Comisión Pontificia para la preparación del Concilio Vaticano II, y miembro del grupo de auditores laicos del mismo.

Su formación básica analítica reconoce la influencia crucial de Alfredo Marshall. Su pensamiento estuvo asimismo influido por el historicismo alemán, por el institucionalismo norteamericano y por el fuerte impacto que produjo en él la vivencia de la Gran Depresión³.

La economía en la década de los años 1930 mostraba dos elementos que parecieron confirmar en Vito la idea de que la teoría económica tradicional no podía explicar toda la realidad. En primer lugar, el mundo había estado y aún continuaba, inmerso en las consecuencias de la Gran Depresión. En segundo lugar, existía en su país, al que regresaba terminados sus prolongados estudios, un régimen político y económico de tipo corporativo, con Mussolini como cabeza, lo cual parecía demostrar la factibilidad de sistemas no capitalistas⁴.

Es así como se aboca al estudio de los carteles y grupos empresarios⁵, y del corporativismo⁶. Esto lo llevó a realizar algunos aportes a lo que podría llamarse el “pensamiento económico corporativo”, como sustento teórico de las políticas económicas que estaba aplicando el Duche en Italia. Caído el régimen fascista de Benito Mussolini, desapareció con él el corporativismo. Vito, sin embargo, siguió buscando un sistema económico alternativo al capitalismo y al socialismo tipo soviético. Creyó encontrarlo en la economía “dirigida”, sistema que en sus escritos muestra muchas similitudes con el corporativismo.

Después de la Segunda Guerra mundial estudió formas de resolver los problemas económicos creados por el conflicto. La influencia que ejerció sobre él la Gran Depresión lo llevó a estudiar el tema de las fluctuaciones cíclicas. Como economista católico estudió la Doctrina Social de la Iglesia (DSI), y las relaciones entre economía, ética y cristianismo. Estudió asimismo la evolución del pensamiento económico, en particular la comparación entre la visión de la economía que tenían los

³ Recordemos que, a principios de la década de los años 1930 Vito estaba en los Estados Unidos de Norteamérica realizando estudios de postgrado en las Universidades de Chicago y Columbia (Nueva York).

⁴ Junto con el sistema tipo soviético, que era en esos momentos el otro ejemplo de sistema no capitalista.

⁵ “Sindicatos industriales, carteles y grupos” en el léxico de Vito.

⁶ Luego de la Segunda Guerra Mundial ya no escribirá sobre la economía corporativa, sino sobre la economía dirigida. Utilizará para ello, sin embargo, muchos elementos que había desarrollado para el estudio de aquella (1957).

economistas social cristianos de la Cattólica y la expresada por sus colegas alemanes e italianos sostenedores de la economía social de mercado (ESM)⁷. Analizó las relaciones de sustitución entre la libertad económica y la seguridad social. Vinculado con sus trabajos sobre corporativismo escribió sobre la empresa y los trabajadores.

Vito dedicó su vida a la investigación y la enseñanza, siendo uno de los ejemplos más puros del economista “académico”, que se dedica a la investigación y la enseñanza, en contraposición con el economista “práctico”, asesor de gobiernos o empresas.

2. LOS MONOPOLIOS Y LA ECONOMÍA CORPORATIVA⁸.

Los monopolios y oligopolios no habían sido ignorados por los economistas neoclásicos. Por el contrario, ellos habían sido estudiados como casos patológicos de los mercados de bienes y servicios, casos en los que no se daban las condiciones normales, es decir, la competencia perfecta. Su existencia era atribuida por ellos principalmente a la intervención del Estado en la economía, intervención que asumía la forma de otorgamiento de privilegios y prebendas a determinadas empresas. Este argumento era válido para explicar la existencia de carteles, sindicatos industriales y otras formas de asociación entre empresas, que existían con anterioridad a la Segunda Guerra Mundial en los países del Continente Europeo, y más precisamente en Alemania e Italia. Las leyes antimonopolios que se dictaron en los EEUU fueron promovidas por representantes de esta escuela de pensamiento.

En los demás casos se trataba de monopolios “naturales”, definidos como aquellos que resultan no de la intervención del estado sino de la estrechez de los mercados respecto del tamaño óptimo de planta. Para estos economistas estas situaciones eran excepcionales y se presentaban en la provisión de servicios públicos, tales como electricidad, agua, cloacas y desagües, comunicaciones y algunas formas de transporte.

Vito y otros economistas de la Cattólica, como Siro Lombardini, encontraron y demostraron que la proporción de monopolios no atribuibles a la intervención estatal había aumentado considerablemente en las últimas décadas. Esto se había debido, explicaban, a que el progreso tecnológico había hecho crecer el tamaño óptimo de las plantas (economías de escala) en casi todos los sectores de la economía. Para ellos, el desafío que debían enfrentar los economistas de su tiempo era encontrar formas de simultáneamente lograr los beneficios resultantes de los menores costos asociados con plantas de mayor tamaño, evitando al mismo tiempo que las empresas aprovecharan el poder monopólico que les proporcionaba su tamaño, en mercados pequeños, fijando precios superiores a aquellos costos, en perjuicio de los consumidores en general, y de los trabajadores en particular⁹.

Proponen como solución para ese desafío las “corporaciones”, organismos oficiales creados por Mussolini. Éstos debían realizar el control de que los privilegios otorgados a los carteles y otras

⁷ Como por ejemplo Wilhelm Röpke, Alfred Müller-Armack, Walter Eucken y Luigi Einaudi.

⁸ Para un desarrollo más detallado del pensamiento corporativo en Italia, ver Llosas, 2005b.

⁹ Hoy en día una corriente del pensamiento económico justifica los monopolios y oligopolios como formas de generar las utilidades necesarias para que las empresas financien la investigación y el desarrollo de nuevas tecnologías. Se cita como ejemplo el caso de Japón, donde la protección arancelaria concedida por el Estado a la industria fue compatible con un desarrollo conducido por las exportaciones (agradezco a Francisco Ceocchini esta observación). No es seguro que la misma receta sea aplicable en todos los países. Posiblemente el marco institucional ejerza una influencia, positiva en algunos casos es positiva y negativa en otros.

asociaciones de empresas, resultasen en menores precios, en beneficio de los consumidores y asalariados, y no en ganancias monopólicas.

Los economistas de la ESM, Einaudi en Italia y Erhard en Alemania, habían elegido caminos distintos. Por un lado modificaron la legislación prohibiendo la existencia de los carteles, pero principalmente usaron la apertura de la economía al comercio internacional como instrumento para eliminar el poder monopólico de las empresas en los mercados internos de esos países¹⁰.

Conclusiones sobre el corporativismo en el pensamiento económico de Francesco Vito. En esta etapa de su vida académica, Francesco Vito realizó un importante esfuerzo en la construcción de bases científicas para un experimento político, económico y social que estaba en vías de implementación en la Italia a la que regresa luego de muchos años de estudio de la ciencia económica. El motivo que lo guía es la búsqueda de alternativas al modelo de economía de mercado que estaba en crisis en esos momentos en todo el mundo.

Mientras Keynes, ante un desafío similar, se propuso fortalecer el sistema capitalista apelando a una solución macroeconómica, Vito buscó un sistema alternativo al capitalismo en el terreno de la microeconomía. Ambos propiciaron la intervención del Estado en la economía, pero mientras Keynes eligió una vía de más fácil aplicación, la modificación de las macro variables de la economía, Vito optó por una alternativa llena de escollos, la que décadas más tarde, con el nombre de “elección pública” daría lugar a numerosas investigaciones.

Esto puede explicar porqué Vito parece quedarse siempre corto en lo que hace a la elección de instrumentos y de estrategias de política económica.

3. LA ECONOMÍA DIRIGIDA

En 1957 Vito publicó la segunda edición de su *Economía Política*. Allí no habla de economía “corporativa”, como en sus escritos de pre guerra, pero hay bastantes referencias a una economía “dirigida”, la que aparece como muy similar a aquella¹¹. Parecía seguir buscando un camino alternativo tanto al liberalismo económico como a la planificación centralizada tipo soviético. Esto podría explicar al menos en parte porqué el pensamiento económico de Vito, y con él el de los economistas de la Cattólica, es mucho más intervencionista que el de los economistas de la ESM, tanto en su versión alemana como en la italiana¹².

Es probablemente por todo esto que Vito dedicó mucho tiempo y esfuerzo al estudio de la DSI (ver capítulo 6), buscando en ella una fuente de inspiración para la elaboración de un sistema económico distinto, la economía dirigida.

¹⁰ En nuestro país se cuestionan los efectos de la apertura económica producida en la década de los años 1990 sobre la desaparición de muchos monopolios locales y su reemplazo por monopolistas extranjeros (agradezco a José María Dagnino Pastore esta observación). Estos cuestionamientos, no obstante, no parecen tomar en cuenta (a) que esos monopolios locales padecían del “opio del empresariado”, causado por los niveles extremadamente altos de la protección arancelaria y por las cuotas de importación vigentes en la segunda mitad del siglo XX en Argentina, como consecuencia de lo cual al abrirse la economía no realizaron esfuerzos por mejorar su eficiencia y competir, y (b) que esos monopolios extranjeros, obligados a competir en el mercado mundial y en el local, abierto al comercio, no pudieron fijar precios monopólicos en este último, por lo que la apertura resultó en precios más bajos, lo que equivale a un poder de compra de los consumidores, y por consiguiente un bienestar, más altos.

¹¹ Muchos párrafos de Vito, 1957^a, son casi idénticos a otros que pueden leerse en sus obras de preguerra, Vito, 1932 y 1935a, b y c.

¹² De la que Luigi Einaudi era líder (ver Llosas, 2004a).

La seguridad social y la economía regulada. Considera Vito que en una economía regulada o dirigida es necesaria para modificar profundamente la estructura del régimen de competencia con el propósito de remover los obstáculos a la “justicia social”. Estima necesario que estas reformas sociales sean acompañadas por la implementación de un sistema de planificación de la economía toda.

Por otro lado, sin embargo, propone la coordinación de la política monetaria y crediticia con la política fiscal y los seguros sociales. El objetivo es evitar que estas políticas desalienten la inversión privada en contraposición con los estímulos que se creen para ésta. Deben evitarse, por ejemplo, las tasas de interés elevadas, las tasas tributarias altas, las contribuciones sociales que reduzcan la rentabilidad privada. Esto es necesario para aliviar la situación de quienes crean empleos, y para evitar la caída del poder adquisitivo del salario.

Como se verá a menudo a lo largo de este trabajo, las contradicciones son habituales en Vito. Él estima necesario modificar el mercado, modificar el funcionamiento del régimen de competencia, pero al mismo tiempo desea que ese mercado envíe señales a los inversores para que éstos creen empleos.

Los fines de la sociedad, y el carácter ético de los fines sociales (1957a, libro primero, cap. XV)¹³. La noción de justicia social, o sea el bien común, escribe Vito, es de naturaleza filosófica y no ha tenido todavía una formulación definitiva y una elaboración completa.

Para la economía, los fines sociales son un dato proporcionado por la ética¹⁴. Por lo tanto tienen carácter ético. Aún cuando vengan formulados en términos económicos poseen un fundamento ético.

Según Vito, los fines sociales no son, por tanto, la sumatoria de los fines individuales. La maximización del producto nacional no es suficiente para lograr los fines sociales. Debe agregarse una distribución de la riqueza y del ingreso que sean consideradas adecuadas por las personas. Cuanto más igualitaria sea, mejor, porque la utilidad marginal del ingreso es decreciente¹⁵.

No obstante, Vito anota que “toda confrontación intersubjetiva de utilidad lucha con dificultades insuperables” (1957, p.221). Por tanto opina que, sólo utilizando criterios basados en la ética, en una determinada concepción de la sociedad, se puede afirmar que la utilidad marginal del ingreso es decreciente.

Relación entre sociedad y Estado. El Estado es (teóricamente) la totalidad social dirigida a conseguir el bien común, el que establece las condiciones necesarias para la vida material, intelectual y moral de los individuos. La sociedad consigue sus fines mediante el Estado. Éste, sin embargo, no debe hacer lo que puede ser realizado por la familia y por otras agrupaciones naturales o intermedias (Cf. Pío XI, 1931)¹⁶.

¹³ En sus escritos sobre economía corporativa Vito había escrito que el fin de la misma era la justicia social, equivalente para él al “bien común”.

¹⁴ En 1935 había añadido “y por la política” .

¹⁵ Aun cuando no lo cita, este concepto lo ha tomado de Pigou. No advierte Vito que la redistribución del ingreso, que puede ser deseable en el corto plazo, no es compatible con la maximización del bienestar en el largo plazo, debido a los incentivos perversos que crea (desestímulos a la oferta de factores).

¹⁶ El Papa desarrolla en esta encíclica el concepto de la subsidiariedad de la intervención estatal en la economía.

El bien común. Cada uno está obligado a aportar al bien común para luego tener derecho a disfrutar de él. Como concepto debe referirse a sociedades concretas (varía en el tiempo y en el espacio). Marshall escribía que “El problema de los fines sociales toma formas nuevas en cada época; pero hay un fondo común a todas”, y agrega que “el bien social consiste sobre todo en el sano ejercicio y desarrollo de las aptitudes, que da una duradera felicidad, porque aumenta la dignidad y está alimentado por la esperanza”¹⁷.

La persona¹⁸ realiza prestaciones orientadas al fin social, con lo que desempeña su misión social. Lo hace tanto individualmente como formando parte de agrupaciones menores. No se subordina al Estado. Cada uno debe dar la más eficaz prestación para el logro del bien común, y debe recibir la remuneración correspondiente a la aportación prestada a la consecución de los fines sociales. En cambio, en la economía individualista cada uno aporta para el más eficaz logro de su propio bien – no del bien común – y recibe en función de lo logrado respecto de ese interés individual, no social.

Vito deja sin aclarar cómo se mide el aporte de cada persona al bien común, en qué medida es distinto de su aporte al interés propio, y quien es el encargado de esas mediciones y de repartir el producto según el criterio social.

La superación del automatismo económico. Por las razones expuestas en el capítulo 2, Vito considera que las empresas se ven “obligadas” a unirse con otras en formas más o menos permanentes. Agrupaciones horizontales y verticales. Aumenta el capital fijo en relación al circulante. La disciplina del mercado ya no resulta del libre juego de demanda y oferta sino de los acuerdos entre empresas. Esos acuerdos se revelan como “instituciones insustituibles” de la economía moderna.

La coalición entre empresarios implica la absorción de una parte del rédito de los consumidores. Como consecuencia, se necesita construir un sistema de control por parte del Estado sobre los agrupamientos de empresas, para defender los intereses generales. Aparecen nuevas instituciones, como la socialización y estatización de empresas y la extensión de la acción de los órganos públicos en defensa de la persona y del interés general.

Esa tendencia al aumento del tamaño de la empresa lleva a la concurrencia monopólica¹⁹, en la que los precios no son fijados en mercados competitivos sino que son precios regulados (“*administered prices*”), sea por el Estado o por las empresas

Vito reconoció que abrir la economía al comercio exterior, como hicieron Erhard en Alemania y Einaudi en Italia, resultaba beneficioso. Con esa medida de política económica aquellos conciliaron la necesidad de plantas de tamaño óptimo, con la realidad de mercados nacionales pequeños y la competencia reductora de precios. Sin embargo, en su tratamiento del tema de los consorcios y sindicatos industriales Vito parece seguir suponiendo una economía cerrada.

4. LAS PREOCUPACIONES POR LA RECONSTRUCCIÓN DE ITALIA²⁰

¹⁷ Vito no indica la referencia precisa.

¹⁸ El concepto cristiano de persona es mucho más amplio que el concepto liberal de individuo. La persona existe en relación a otras personas (Cf. Bruni y Zamagni, 2003).

¹⁹ Cf. Chamberlain y Joan Robinson.

²⁰ Cf. Vito, 1945.

La elección de un sistema económico. Vito relata que durante la ocupación aliada de Alemania, fue invitado por el Gobierno militar británico de ocupación a un curso sobre “*El mundo y sus problemas, visto desde fuera de Alemania. La reconstrucción Europea y la reforma social*”²¹. Sus interlocutores, sin distinción de orientación política o capacitación científica, mostraron interés por lo humano. Un humanismo de raíces cristianas al estilo del Humanismo Integral de Maritain. Esto sería una prueba de la existencia de canales de comunicación entre Vito y los economistas alemanes de la ESM. En estos primeros años de la postguerra Vito parecía compartir muchas de las ideas de la ESM.

Coincide, por ejemplo, en que la posibilidad de una socialización de los medios de producción frena la inversión en ampliación de la capacidad productiva. Manifiesta dudas, en cambio, al denunciar un conflicto entre el funcionamiento automático del mercado “y los nuevos objetivos ético-sociales que postulan medidas de política económica para asegurar el respeto a la persona humana” (Vito, 1949a, p.17).

Tengamos en cuenta que Vito escribe estos textos cuando Adenauer y Erhard estaban luchando en Alemania simultáneamente contra el liberalismo *laissez-faire* y contra la planificación económica centralizada tipo soviética. En Italia, De Gásperi y Einaudi llevaban a cabo una pelea similar.

Vito se preguntaba si esas dos posiciones doctrinales, mercado y planificación, eran conciliables. Manifiesta su insatisfacción con la ordenación económica de ese momento (1949b²²). Encuentra que la bipolaridad en el pensamiento se origina en que se parte de puntos distintos. Para los que defienden la competencia, el fin de la economía es asegurar la máxima satisfacción de las necesidades de los *individuos* en particular. Los que propician la planificación centralizada sostienen en cambio que la economía está llamada a realizar las finalidades del *todo social*. Ninguno de ellos busca poner la economía al servicio de la *persona*²³. Esto es lo que Vito se propone hacer (1945)²⁴.

El problema económico, escribe, surge de una realidad indiscutible: los medios disponibles son escasos en relación a los fines. Para evaluar la eficacia de un sistema económico debemos examinar su capacidad de atenuar esa penuria. Reconoce que el sistema económico actual (el capitalismo) ha producido resultados notables. El juego impersonal del mercado, sin embargo, produce injusticia social y la desigual distribución de los bienes²⁵.

El progreso técnico obliga a los trabajadores a adaptarse a cambios en la actividad y en la estructura organizativa. Pero sin ese progreso no aumentaría el nivel de vida. En lugar de rechazar el progreso Vito sugiere buscar el ritmo del mismo adecuado a la vida humana. Como en otros casos similares, el diagnóstico es correcto, pero no aporta pautas claras respecto de la solución.

Opina que el defecto más grave del sistema económico (capitalista) es que ha dividido a la sociedad en dos clases (sociales) contrapuestas. Ha creado el proletariado, que es un concepto moral. Consiste éste en un estado de precariedad de vida, derivado del hecho de que la única fuente de ingresos del trabajador es su trabajo. Ese trabajo puede perderlo por razones ajenas a él mismo. Como consecuencia, no se siente parte activa de la comunidad, lo que amenaza los fundamentos políticos del orden social.

²¹ *The World and its problems as seen from without Germany. European reconstruction and social reform.*

²² Prólogo.

²³ Poner “la economía al servicio del hombre” era el objetivo tanto de Vito (1949a) como de Fanfani (s/f).

²⁴ Ver Llosas, 2007.

²⁵ Cf. Vito, 1954, capítulos II y III.

Vito opina, por otra parte, que en la medida en que el salario esté ligado a la productividad de la empresa, al trabajador le interesará que ésta aumente. Parece no tener en cuenta la actitud de los “polizontes²⁶” cuando se viven situaciones de “fondos comunes²⁷”.

En su *Economía e personalismo* (1949a) relata el debate teórico entre quienes como Pareto y Barone sostienen la factibilidad del cálculo económico en una economía sin moneda y sin propiedad privada, y von Mises que, en esas condiciones, niega la posibilidad de una optimización económica.

Vito reconoce que el debate doctrinal no se inclina a favor del colectivismo. El colectivismo puede ser compatible con progreso técnico y abundancia, pero colectivismo y personalismo son inconciliables. El sistema de mercado parece no sólo aceptable sino seductor. Pero el automatismo y la concurrencia tampoco ofrecen terreno fértil para el desarrollo de la persona humana. Imponen a la multitud de las personas a una sujeción degradante, e ingresos polarizados. El modelo, además, no es realista. Existen fricciones en el ajuste al equilibrio. El crecimiento en el tamaño de las empresas, que permite aumentos en la productividad, atenta contra los supuestos competitivos que hacen a la automaticidad del modelo. La soberanía del consumidor resulta disminuida.

En conclusión, opina que ninguno de ambos sistemas puede demostrar una superioridad decisiva sobre el otro. Pareciera deducirse que para Vito ningún sistema económico es capaz de producir una justicia social plena²⁸ (1954, cap. IV).

Para lograr esa justicia social, opina, se necesita un entendimiento en el terreno de los principios. Los instrumentos vendrán como consecuencia. La discusión debe plantearse en el plano de los fines del hombre en el sistema económico. Sólo cuando se haya encontrado una solución en ese plano se podrá pasar al plano de la organización del mercado, de la técnica productiva y del cálculo del costo y precios. “Teniendo claros los fines debemos buscar qué medios se ajustan mejor” (1949a, p.81).

Por estos motivos, la planificación, entendida como colectivización, debe ser rechazada. Sin embargo, todos hacemos planes y la planificación puede ser entendida como el conjunto de medidas de política económica. Planes de previsión, planes de orientación, de capacitación, de política fiscal.

Busca entonces un camino alternativo. Analiza la factibilidad de una planificación indicativa. La misma exigirá de sus ejecutores larga preparación, dotes de equilibrio y madurez en el juicio. Modificará los resultados del mercado. “Planificar *para* la competencia” no es “planificar *contra* la competencia”. Es cuestión de medidas y límites. “El mercado es un mecanismo muy delicado que requiere mucha cautela en quien se proponga modificarlo” (1949a, p.54). No pretende eliminar al mercado, sino sólo estimularlo, compensando y corrigiendo los planes privados (íd. p.71).

La planificación económica. A pesar de estas coincidencias ideológicas Vito propondría luego caminos distintos a los adoptados por la ESM alemana. Aparece aquí una nueva contradicción. Vito propicia la elaboración de un verdadero plan económico que dirija la producción y evite las consecuencias antisociales del mecanismo de mercado, contradiciendo lo escrito por él mismo sobre

²⁶ “Free riders”.

²⁷ “Common pool”.

²⁸ Una interpretación libre del pensamiento de Vito podría mostrar que él considera que para alcanzar es justicia social se necesita que el comportamiento de las personas, yendo más allá del respeto por los valores éticos, sea guiado por el amor. Fanfani trata de demostrar que un comportamiento así existía en la Edad Media en Europa (Fanfani, 1935a y 1960, Llosas, 2005b), como consecuencia de que las personas tenían como meta la salvación eterna y no el bienestar material en este mundo.

el rol de mercado. Refiere al lector a su otro libro (1949b). Pero no parece sentirse muy seguro y se pregunta si se puede aplicar un plan sin suprimir la iniciativa y la propiedad privadas (1949a, p.17).

Algunos temas en particular. *La vivienda*: Ya antes de la guerra había en Italia un déficit habitacional importante. Éste se agravó al sumarse al mismo la destrucción de viviendas durante la guerra, las consecuencias del congelamiento de alquileres, y la falta de mantenimiento y reparaciones. Vito ve en este déficit un factor favorable para motorizar la reconstrucción y el crecimiento de su país. Destaca en primer lugar los efectos macro por aumento en la demanda agregada (coincide con Keynes). La construcción de viviendas ayuda a la recuperación, emplea mano de obra desmovilizada. En segundo lugar, la construcción masiva de viviendas populares bajaría los costos de producción. A las protestas por la uniformidad responde que cuando se haya eliminado el déficit se podrá pensar en diversificar.

El consumo. Preocupado por la existencia de una demanda insatisfecha que ahora se manifestaba, y reconociendo que la oferta era insuficiente para atenderla, postula, a diferencia de Erhard en Alemania, la necesidad de control sobre la oferta, o sea el racionamiento.

Salarios y precios. Se habían congelado los salarios. Para evitar la caída de los salarios reales se habían establecido controles de precios, de modo de evitar su aumento. Los precios políticos dieron origen a mercados negros. Vito parece contradecir su recomendación anterior de establecer un racionamiento de bienes de consumo.

Esa contradicción crece cuando escribe que durante la guerra el control de precios se había usado para transferir recursos hacia el esfuerzo bélico. En la paz – continua – debemos tratar de que sea el mercado el que oriente la producción. Más adelante observaremos otra contradicción cuando critica al mercado y se manifiesta (punto 8) a favor de la planificación económica (p.17). Considera que es necesario bajar costos y aumentar la productividad con el apoyo de la empresa privada, pero no avanza sugerencias sobre “cómo” lograr este objetivo²⁹.

Política fiscal. Observa que el saneamiento presupuestario es condición necesaria para evitar la devaluación de la moneda. Propicia una reforma tributaria para que los ingresos iguallen a los gastos.

Comercio exterior. Teoriza sobre los inconvenientes tanto de una moneda sobrevaluada (desempleo) como subvaluada (pagar más por las importaciones). Propicia una acción coordinada entre los principales países para reconstruir el sistema monetario internacional, o para restablecer el patrón oro. Si bien opina que una economía cerrada es más estable³⁰, coincide con Einaudi en que el aislamiento es fatal, sobre todo para países chicos como Italia (1949).

Reformas sociales. Recomienda introducir reformas sociales similares a los beneficios sociales contemplados en el Plan Beveridge (Reino Unido). Cita asimismo la asociación creada por el Cardenal Hinsley, *Sword and Spirit* para propiciar el salario vital, y casos similares en los EEUU

Las citas y referencias muestran un Vito que a veces parece no tener en cuenta ni la restricción presupuestaria ni la debilidad humana.

5. LAS FLUCTUACIONES CÍCLICAS

²⁹ Es muy habitual en Vito que un buen análisis de la realidad no sea acompañado por propuestas concretas de política económica.

³⁰ Cíclicamente, porque el multiplicador no se ve disminuido por la propensión a importar

Otro tema que Vito estudió y sobre el cual escribió un libro (1958), es el de las fluctuaciones cíclicas. Recordemos que él vivió la Gran Depresión en los Estados Unidos de Norteamérica (EEUU), y que esto lo marcó profundamente.

Las características de las fluctuaciones cíclicas. Atribuye las crisis – cíclicas – a la “deficiencia del sistema mismo de la economía individualista... En especial la desigual distribución de las riquezas ...” (1958, p.23)

Analiza numerosas teorías y se detiene en la del infraconsumo (Marx y los Institucionalistas norteamericanos). Lo que fluctúa no es el ahorro sino la inversión [coincide con Keynes]. Pero al mismo tiempo sostiene que una “distinta distribución de la riqueza y por lo tanto una reducción del ahorro (permitiría que) las fluctuaciones en las inversiones quedarían eliminadas” (p.65) sin detenerse a explicar el porqué. Probablemente quiso decir que esa redistribución aumentaría la pensión al consumo, mejorando la estabilidad.

Sostiene que la política anticíclica debe comenzar antes de la recesión, debe iniciarse en el auge y tener un carácter permanente (cf. 1945, secc. 8).

Hacia el final del trabajo escribirá que en una economía dirigida también hace falta una teoría de los ciclos, pero él no intenta construirla.

Las fluctuaciones cíclicas y la teoría del ahorro forzoso. Desarrollo doctrinal del ahorro forzado. El atesoramiento³¹ substraer medios de pago del circuito económico reduciendo la demanda respecto de la oferta (1958, p. 153). Es la fase recesiva del ciclo. Cuando se desatesora, suben los precios porque la oferta es menor que la demanda. Es el auge.

Una forma particular del ahorro forzoso: la autofinanciación de las empresas. En este trabajo el autor, además de hacer una exposición de su interpretación personal de las diversas teorías del ciclo económico, presenta una teoría propia.

La reinversión de utilidades como origen del ciclo. Según esta teoría, los ciclos tienen como una de sus causas una institución nueva, la reinversión de utilidades por parte de las empresas. La parte de la ganancia empresaria que no es distribuida a los accionistas constituye, para Vito, una forma de ahorro forzoso. Se basa en el hecho de que quienes deciden esa retención no son los propietarios del capital, sino sus administradores o gerentes³².

Tradicionalmente, cuando una firma se propone financiar nuevas inversiones, recurre a emitir acciones. Una alternativa es la retención de utilidades. Porque esto último resulta más fácil que emitir acciones, se produce una tendencia a la sobre inversión.

La separación entre propiedad y control en las empresas permite a unos pocos tomar decisiones sobre un capital muy superior al que poseen. Se produce “inversión productiva sin que tenga lugar un acto de ahorro” (1958, p.188). La mayor parte del ahorro lo producen las empresas reteniendo utilidades. En Inglaterra, por ejemplo, en 1938 más del 85% tenía ese origen (p. 180).

³¹ Lo considera ahorro forzoso y así lo denomina, nuevamente sin explicar porqué.

³² Son dueños de sólo una mínima parte del capital de las empresas.

Vito vincula esto con una reelaboración de la teoría del ahorro forzoso como causa de los ciclos. La misma había sido elaborada por Hayek sobre las huellas monetarias de Wicksell y la teoría del capital de Bohm-Bawerk. Ella apunta al control del ahorro por medio del manejo de la tasa de descuento (bancaria)³³.

De la lectura del texto parece surgir que Vito detecta dos razones para encontrar un efecto desestabilizante en la reinversión de utilidades:

1. En un primer momento se retienen utilidades y con esos fondos se financian inversiones. Los accionistas reciben menores dividendos y por consiguiente la demanda de bienes de cambio cae y aumenta la de bienes de capital. Existe equilibrio macroeconómico.

2. Los accionistas, luego de un tiempo, reaccionan ante la falta de distribución plena de las ganancias. Ellos no pueden impedir la no distribución, pero si pueden, por ejemplo, vender sus acciones, con lo que hacen bajar la cotización de las mismas, forzando así a los gerentes a distribuir más dividendos en el futuro.

Cuando esto ocurra, las inversiones que se habían iniciado con los fondos retenidos deben ser interrumpidas (p.208). A menudo esto se produce cuando aún no se ha completado el periodo de gestación de los bienes de capital, de modo que esas inversiones resultan improductivas. Por lo tanto, la oferta agregada no aumenta, no resulta posible satisfacer la mayor demanda agregada resultante de la mayor distribución de utilidades. La interrupción en la producción de bienes de capital produce paro en ese sector, el cual “se extenderá gradualmente a todo el sistema económico” (p.210).

3. Pasado un tiempo la demanda insatisfecha de bienes de consumo genera un nuevo auge. Las ganancias son máximas en el auge, de modo que es en éste cuando se produce la mayor reinversión de utilidades. El gasto (inversión), que se produce antes que el ahorro, agudiza ese auge, sembrando las semillas para la próxima recesión³⁴.

En resumen, Vito estima que “... cuanto se ha demostrado no puede ... explicar las fluctuaciones que se producen en la vida económica real. La adecuación a la realidad no entra en las exigencias de una teoría pura de las fluctuaciones cíclicas”. En su opinión, “Resulta arbitrario pretender juzgar su validez con la simple y pura confrontación con la realidad” (p.210)³⁵.

Vito opina que, tanto en un sistema de mercado como en una economía dirigida, el ahorro forzoso de las empresas no sería por sí mismo suficiente para poner en marcha un proceso de super-inversión. El ahorro de por sí no es suficiente para generar un desequilibrio, como tampoco lo es la autofinanciación. En un sistema de mercado será necesaria la expansión del crédito que alimente las inversiones y reduzca el consumo – porque aumentan los precios y no los salarios. En una economía dirigida la coerción estatal puede reducir el consumo y favorecer la inversión, en reemplazo de la expansión del crédito.

Porque los bancos no manejan el ahorro empresario retenido, la función reguladora de la tasa de interés resulta detenida por la autofinanciación de las empresas (1958, p.234). Esa función

³³ Cf. Vito, 1934 y Röpke 1936.

³⁴ En esto Vito parece estar equivocado. El acto de ahorro, sea éste libre de parte del accionista, o forzado en él por los gerentes, reduce la demanda agregada. Por lo tanto la inversión que financia no agudiza el auge.

³⁵ Milton Friedman desarrolló una teoría similar (Friedman, 1953).

reguladora es la que contribuye a evitar los ciclos en economías de mercado. Por ese motivo Hayek y otros proponen tomarla como objetivo de la política monetaria, a fin de evitar los ciclos.

6. LA DOCTRINA SOCIAL DE LA IGLESIA (DSI) y la ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO (ESM)³⁶

Influencia de la DSI en Italia. La evolución de las ideas y de las instituciones en Italia. Según Vito, las corrientes de inspiración cristiana, que después de la Segunda Guerra Mundial habían asumido en algunos países la responsabilidad política³⁷, han contribuido notablemente a la formalización de esta doctrina.

Desempleo. En el caso de Italia, la primera prioridad fue lograr una política económica unitaria (acordada con empresarios y trabajadores) para enfrentar la desocupación estructural. Durante mucho tiempo se aplicaron viejas políticas como la obra pública³⁸, la prohibición del despido y la imposición de tomar mano de obra.

Estas medidas de emergencia no sirvieron para superar el problema. Su aplicación podía dañar la economía y agravar el problema al prohibir el despido. En otros casos, como en el de la obligación impuesta de tomar mano de obra, eran contrarias a la Constitución.

Faltaba una directiva positiva: la política de la ocupación que tradujera en actos la nueva orientación. Esto fue presentado a los responsables de la política económica italiana, a los estudiosos de la economía y a la opinión pública como una manifestación del pensamiento social católico³⁹. Las políticas sugeridas eran

1. aumentar la inversión, financiada con ahorro interno o préstamos externos (Plan Marshall).
2. modificación del destino funcional, con prioridad a los sectores dinámicos.
3. modificación de la distribución regional de la inversión (prioridad al Mezzogiorno, o sea a las regiones del sur de Italia).

La política de inversiones destinadas a elevar el empleo y el desarrollo de las áreas atrasadas no debe ser obra sólo de los políticos y la burocracia. Es necesaria la participación de los expertos y debe ser sostenida por los grupos económicos interesados, en particular los sindicatos obreros.

Esto se logró en Italia con la institución del Consejo Nacional de la Economía y el Trabajo. El mismo está encargado de informar al Parlamento y al Gobierno (Poder Ejecutivo) en materia económica y social, teniendo aún facultad de iniciativa parlamentaria en esa materia (Vito, 1960b)⁴⁰. Cuando Vito escribe esto, considera que aún era temprano, que “no se puede juzgar si esto es suficiente”.

Otros temas. Siempre a impulsos de las exigencias de la encíclica Cuadragésimo Anno (QA) (Pío IX, 1931), más tarde se elaboraron planes económicos. La política para el Mezzogiorno contemplaba inversiones en infraestructura como incentivo a la inversión industrial, pública y privada. Fue

³⁶ Vito, 1962.

³⁷ Vito no menciona qué países, pero se suponen que son Italia y Alemania, quizás Austria.

³⁸ Recordar, no obstante, su propuesta de construir viviendas, luego implementada por Amintore Fanfani (Llosas, 2004b)

³⁹ (1952) *Atti del Convengo: Per la piena occupazione*, Edizioni ACLI, Roma.

⁴⁰ Vito F. (1960), *Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro e il suo significato politico-economico*, Vita e Pensiero, Milano.

entonces que se reclamó agregar “inversión humana” – en instrucción, formación profesional y servicios sociales, entre otros – para lograr progreso social⁴¹.

Opina Vito que la encíclica citada no repudia la economía de mercado, pero la considera insuficiente por sí sola para lograr el bienestar de todos. Es necesario someter el orden económico a la justicia social substrayéndolo de las fuerzas egoístas dominantes..Para esto se necesita una política económica concebida unitariamente (planificada), que puede variar de país a país. Cuando se acepta que el Estado debe aplicar una política económica que reemplace al automatismo del mercado, se sigue que la estructura de ese Estado debe adaptarse a ese fin.

Estas reformas aumentarán la intervención estatal en la economía. La misma debe actuar en forma de “ayuda supletoria a los demás miembros del cuerpo social, no para absorberlos o destruirlos”. La libertad individual debe salvaguardarse, lo mismo que las funciones de los organismos menores (intermedios).

Como forma de adaptar al estado a la nueva política económica, se habían realizado en la década de los años 1950 tres conferencias nacionales para orientar a los órganos estatales: Los temas fueron el examen de las grandes líneas del desarrollo económico, el mundo rural y la agricultura y la instrucción profesional

La reforma del estado debía comprender también cambios en la distribución del poder de tomar decisiones en las empresas y la economía nacional.

En el plano de la economía nacional se propone que, donde por la excesiva concentración las unidades productivas dispongan de poder económico del que puedan abusar, la propiedad privada sea reemplazada por la pública (estatización de empresas).

Estos mismos temas fueron retomados en las alocuciones de Pío XII y en la *Mater et Magistra* (Juan XXIII, 1962).

- a. *Las diversas interpretaciones de la DSI.* Sobre la base de la *Rerum Novarum*, escribe Vito, se ha construido un imponente edificio, destinado a orientar a la humanidad. Quienes se acercaron a él con ánimo sereno y objetividad han constatado la profundidad de su doctrina, la amplitud de horizontes y la plena adhesión a la realidad.

Otras interpretaciones, en cambio, son inaceptables. Por un lado están (1) quienes exaltan al individuo en detrimento de la sociedad (neoliberales), por el otro (2) quienes por el contrario, exaltan a la sociedad por sobre el individuo (colectivistas). Otros (3) reconocen su valor doctrinal pero la consideran el “mito social cristiano”.

(1) *La interpretación neoliberal.* En otro trabajo⁴² he analizado la ESM, incluyendo como parte de la misma el pensamiento tanto de Wilhelm Röpke como de Alfred Müller-Armack. Vito, en cambio, considera al primero como neo liberal y sólo al segundo como representante de la ESM.

Röpke y el neo liberalismo. Vito distingue entre el liberalismo histórico, en plena decadencia como consecuencia de la degeneración de la economía a que ha dado lugar, y liberalismo universal, que

⁴¹ (1954) “Atti del primo convegno di studi economici e polici del lavoro”, en *Il progresso economico e i suoi aspetti sociali e istituzionali*, Edizioni CISL, Roma.

⁴² Llosas H.P. (2003).

exalta la libertad del hombre. Este último posee una reserva de energía capaz de iluminar el futuro. Este liberalismo no es contrario a la DSI, como es reconocido en la QA.

“La quintaesencia liberal de este documento (la QA) no puede ser negada cuando se toma esta palabra en su significado eterno y menos restringido de civilidad, basada sobre el hombre y sobre el sano equilibrio entre individualismo y colectividad, y que se interpreta como en las antípodas del colectivismo” (Röpke, 1947).

A esta vecindad en la concepción general del hombre se agrega una afinidad de principios en el campo económico. “Es un mérito grandísimo de la Encíclica el distinguir exactamente entre el principio de la economía de mercado como tal y sus numerosas desviaciones, para combatir a estas últimas, en la esperanza de salvar el principio mismo de la economía de mercado y, con esto, nuestro sistema económico frente al colectivismo invasor. Lo mismo dicen los representantes del neoliberalismo” (Röpke, *ibid*).

Vito califica a la ESM, según la visión de Röpke⁴³, de “neo-liberalismo”, y la considera un programa de política económica más que una dirección teórica. Reconoce que sus cultores aceptan la preeminencia de los valores éticos en la economía. “El régimen de concurrencia supone en cuantos en él participan reservas morales procedentes de fuera de la esfera económica” (1957, p.214). “Cuando faltan esas reservas morales la economía de mercado se degenera”.

Refiriéndose a lo que él denomina “neo-liberalismo”, Vito escribe que “El remedio está en renovar la concurrencia luchando contra los monopolios y estableciendo sistemas jurídico-institucionales que permitan vigilar para que la concurrencia sobreviva. Como presupuesto se invocan reformas sociales que eliminen el proletariado mediante la redistribución de la riqueza y cambios de estructura económica con la finalidad de frenar e incluso abolir la concentración de las empresas. Reorganizada de este modo la economía de mercado funcionaría a beneficio de todos hasta llegar a merecer el apelativo de ESM”⁴⁴.

Vito no cree que eso sea factible y apela a que, según él, el juicio de la QA sobre el sistema de mercado como mecanismo para asegurar un orden social conforme a justicia, es negativo. La competencia no puede ser el principio regulador de la economía. Este es el punto crucial que debe ser profundizado. En realidad esto es habitualmente dejado en la sombra, poniéndose todo el énfasis en la afirmación de que la economía de mercado procura el máximo bienestar para todos.

El capitalismo no es esencialmente reprobable (QA). Si lo sería en cambio la economía de mercado. Todas las objeciones pueden modificarse en un sistema de política económica que busque la justicia social. Tomando en cuenta sus otros escritos se puede suponer que Vito concibe un sistema capitalista combinado con una economía dirigida. Esto estaría en conflicto con otros trabajos suyos donde escribe que la competencia es una característica (¿esencial?) del capitalismo.

Vito se muestra escéptico respecto de la ESM porque en su pensamiento económico predomina la fe en el mecanismo de mercado. Prefiere nadar contra la corriente, aún cuando esto llegara a significar un descenso de productividad, como ocurriría si se luchara sistemáticamente contra el engrandecimiento de las dimensiones de la empresa. “El defecto está en poner como finalidad el

⁴³ En el párrafo (4) abajo se referirá a lo que él considera la visión de Müller-Armack.

⁴⁴ Cf. Röpke W. (1942), Zurich, Eucken W. (1947), Godesberg, Müller-Armack A. (1947), Hamburg, Rüstow en Ordo. También Röpke, (1947), *Liberalismo e cristianesimo*, Vita e Pensiero, Milano. Ver Guitton (1951), “Neo-liberalisme e catholicisme social”, en *Revue de l'Action Populaire*.

juego del mercado, cuando éste no puede ser más que instrumento para el logro del bienestar social” (1957, p.214).

El punto débil del neoliberalismo está, en opinión de Vito, en pensar que la única alternativa a la economía del mercado es el colectivismo. Cuando se produce la Gran Depresión a muchos les pareció que el régimen de competencia había sido fuertemente sacudido, por lo que se presentaba un dilema: ¿se estaba en presencia de una crisis *en el* sistema o de una crisis *del* sistema? De la respuesta dependía la decisión de si se debía trabajar para recuperar el régimen de competencia, o para construir uno nuevo.

La preferencia de los liberales por la economía de mercado se apoya en que el libre juego de las fuerzas individuales es el más ventajoso para el conjunto, cualquiera que sea el resultado para una u otra persona, para un grupo social u otro. Reconocen que se necesitan normas jurídicas, límites, intervenciones de organismos públicos, para evitar la desviación fraudulenta o egoísta por parte de individuos inescrupulosos, pero también sostienen que esas normas, límites e intervenciones deben moverse dentro del ámbito señalado por los intereses individuales. Esta idea no está en armonía con el principio de justicia social como supremo regulador de la economía, propugnado por la Encíclica.

Un aspecto que Vito no toma en cuenta es que la desigualdad en la *distribución del ingreso* tampoco es consecuencia del funcionamiento del mercado, sino de la previa desigualdad en la *distribución de la riqueza*. A esta última desigualdad la considera también consecuencia del sistema de mercado, cuando la misma es el resultado de toda la historia humana, tal como lo explica Marx en el capítulo sobre “acumulación primitiva” en el Tomo I, capítulo 24, de *El Capital*⁴⁵.

Si el capitalismo hubiese partido de una distribución exactamente igualitaria de la riqueza poco a poco se hubiesen producido desigualdades como consecuencia de decisiones diferentes respecto al destino del ingreso entre consumo e inversión (tradicional y en capital humano). También como consecuencia de las desigualdades físicas, psíquicas y espirituales que diferencian a las personas unas de otras. Estas nuevas desigualdades no serían tampoco consecuencia del funcionamiento del mercado, sino de las decisiones libres de las personas. A esto habría que agregar los efectos negativos sobre la igualdad económica de las actividades delictivas, las de guante blanco y las otras⁴⁶.

Müller-Armack y la ESM. Este economista alemán, cristiano igual que Ropke, representaba el ala más intervencionista de la ESM. Vito cita a éste sosteniendo que, en comparación con la fragilidad de la doctrina socialista, “la doctrina social católica posee un fundamento más sólido” (Müller-Armack, 1959).

Müller-Armack considera que el valor personal del alma humana reside en la naturaleza misma del hombre. Esto confiere al pensamiento cristiano una base segura a partir de la cual analizar proposiciones sobre valores terrenos como la propiedad y el ordenamiento social, sin otorgar a los mismos valores superiores. En virtud de la idea del “ordo” y de la persona humana, que encuentran su raíz en la filosofía tomista, la DSI alcanza un horizonte muy vasto.

Intenta aplicar los principios cristianos a la realidad histórica, para lo cual considera necesario que la DSI haga un aporte al pensamiento científico, aplicado a las manifestaciones concretas, y evite identificarse con determinadas técnicas de protección social. La teoría económica en la última

⁴⁵ Marx C., 1971, Tomo I, Cap XXIV..

⁴⁶ De los actos de violencia que denunciaba Marx.

década ha concebido el principio de la ESM. Es oportuno que la DSI profundice esta idea y no se afilie presurosamente al sindicalismo.

Opina Müller-Armack que algunos teólogos, no bien preparados en economía y sociología, se apresuran a afirmar que la protección social sólo se puede lograr con procedimientos contrarios a la economía de mercado. La Iglesia se ve así atada a soluciones técnicas de las que debe permanecer alejada.

Advierte contra el peligro de las construcciones sociales aisladas (como por ejemplo la participación obrera en las utilidades empresarias). El problema social abarca todo el ordenamiento económico. Todos los documentos [pontificios] están estrechamente ligados entre sí. La Iglesia desea por un lado mantenerse fiel al mensaje social del Evangelio. Por otro lado evitar que por mantener su enseñanza en la esfera de los principios, la misma no tenga efectos respecto de la compleja y cambiante realidad social.

Reconoce que la Iglesia se impone a si misma el deber de revisar sus propias posiciones cuando las transformaciones sociales desactualizan situaciones precedentes. Esto explica la multiplicidad de encíclicas, discursos y mensajes pontificios.

Los críticos acusan a la Iglesia de no haber tenido en cuenta que, en las elaboraciones teóricas de las últimas décadas, la economía de mercado ha sido concebida con "sentido social". Sostienen por ejemplo que la DSI acentúa más las restricciones que la libertad. Müller-Armack admite que la encíclica propugna un sistema equilibrado de libertad y restricciones.

Vito concluye que Muller-Armack ha hecho un esfuerzo por conciliar las visiones católica y protestante en materia social. Pero no obstante estima que la interpretación social de la ESM está lejos de haber recibido consenso unánime entre los estudiosos.

(2) *La interpretación colectivista.* Dicen los colectivistas que, quien reconoce la primacía de los valores éticos en la vida económica, no puede aceptar que el precio del trabajo sea determinado por el juego de la oferta y demanda. Marshall tampoco lo aceptaba⁴⁷. Tampoco puede aceptar la existencia de ganancias meramente especulativas que no correspondan a ninguna contraprestación. No puede aceptarse que la vida económica sea un proceso rígidamente determinado por relaciones de causalidad.

Para los colectivistas, los católicos deben elegir entre liberalismo y colectivismo. Para Vito ese dilema carece de fundamento. Sostiene que la DSI desde el inicio ha condenado el contrato salarial⁴⁸ y que la propiedad privada debe tener un fin social. A un nivel más profundo no se puede sostener que la planificación colectivista sea compatible con la DSI. La misma está en contra de la posición que la persona ocupa en aquella doctrina.

(3) *La controversia sobre el significado del término "socialización" en la DSI.* Existe una tendencia a interpretar la DSI en sentido colectivista, en particular en la encíclica *Pacem in Terris*⁴⁹. En una sección de aquel documento que trata del ordenamiento social en una comunidad que ha alcanzado cierto grado de desarrollo económico, se tratan varios temas:

⁴⁷ Cf. Marshall A. (1891 [1920]), *Principles of economics*, 8va. edición, libro VI, capítulo IV, párrafo 6.

⁴⁸ En la QA ha propuesto moderarlo agregando el contrato de sociedad.

⁴⁹ Juan XXIII (1963).

1. *La extensión de las relaciones entre personas, grupos y comunidad.* El progreso técnico, que reduce las distancias, y el mejoramiento en el nivel de vida que provee tiempo libre, permite que esas relaciones aumenten.
2. *La expansión del sistema de seguridad social.*
3. *El aumento en la tendencia asociativa.*

Todo esto es compatible con la doctrina sobre la persona humana. El hecho de que la encíclica lo haya denominado *socialización* dio lugar a interpretaciones insensatas. Se lo asocia con la gestión colectiva en los diversos niveles, local, regional y aún nacional. En el texto original latino resulta claro que se refiere a la intensificación de las relaciones interpersonales y no a alteraciones en la propiedad privada. Además, ya la Iglesia había rechazado (respecto de la *Mater et Magistra*⁵⁰) los programas de gestión colectiva en la empresa.

Tanto la propiedad pública de los medios de producción, como la gestión colectiva de las empresas, pueden o no aportar al bien común, según las circunstancias de cada caso.

En resumen, Vito distingue un “liberalismo universal” que por estar basado en la libertad de la persona es congruente con la DSI y al mismo tiempo rechaza a la ESM como igual al liberalismo tradicional que ha fracasado. Opina que entre mercado y planificación central hay una tercera vía, la economía dirigida [entendida en sentido limitado, como empleo de instrumentos de política económica en el marco de un plan], insiste en la incapacidad del sistema de mercado para lograr la justicia social, o aún el equilibrio (Gran Recesión). La superioridad de la DSI respecto del colectivismo está en que defiende la dignidad de la persona humana.

En particular faltan en Vito propuestas concretas en lo referente a cómo instrumentar una difusión mayor de la propiedad. Hoy el capital humano es más importante que el físico. Opina que una *política de educación y capacitación profesional* para todos puede ser la respuesta, pero sólo hace alguna referencia. Lo mismo ocurre con el tema central de cómo *conciliar los intereses de los políticos, funcionarios y burócratas con el bien común*⁵¹. No muestra Vito un pensamiento económico ítalo cristiano identificable, y que se haya traducido en acciones de política económica – una excepción pueden ser las políticas para el desarrollo del Mezzogiorno⁵².

Se detecta una cierta orientación corporativista, posiblemente resabio del periodo previo, pero que aparece también en pensadores de muy diversas extracciones, vinculada con las políticas de precios en ingresos en general.

7. ECONOMÍA, ÉTICA Y CRISTIANISMO.

a. *Economía y cristianismo.* Vito enfatiza el concepto de persona, como diferente al individuo, tema que resultará común a sus colegas, como Amintore Fanfani, y a otros posteriores, como Stephano Zamagni. La persona es “en relación con” otra persona, a diferencia del individuo que puede estar totalmente aislado, como Robinson Crusoe (antes de la llegada de Viernes). Esto es central a la diferencia entre el liberalismo y la DSI.

⁵⁰ Juan XIII (1962).

⁵¹ La teoría principal-agente es más moderna y pudo no ser conocida por Vito.

⁵² Debo a *Marcelo Resico*: la opinión de que en las décadas de los años 1960 y 1970 los italianos trataron de convertir a la DSI en una parte del pensamiento económico. A comienzos del siglo XXI aparecen nuevos intentos, como los de Zamagni.

Vito se pregunta en qué medida nuestra civilización ha asimilado el mensaje de verdad contenido en los evangelios. Considera que esa asimilación demanda colocar en el centro de la organización social a la persona humana, ser espiritual e inmortal, poseedor de un destino eterno, que supera en importancia a toda otra criatura del universo. Para ello es necesario asegurar que las instituciones económicas y sociales respeten la dignidad de la persona humana (1954).

Se considera habitualmente que el factor limitante del desarrollo es la escasez de capital, y se promueve la inversión extranjera. No se toma en cuenta que a menudo el factor limitante es el hombre. Ese hombre se resiste a los cambios que acarrea el desarrollo. Se necesita capacitar a ese hombre, prepararlo para los cambios culturales que sobrevendrán. El desarrollo implica un elevado costo social⁵³.

Concluye con que nuestra ciencia no está preparada para este desafío. Para concebir al hombre como agente y destinatario del desarrollo económico (1957b).

b. *Economía, ética y cristianismo*. En opinión de Vito, la inseparabilidad entre economía y ética en el orden de los hechos deriva de la no escindibilidad del acto humano. Por otro lado, en el orden de las ideas, ¿cómo se concilia la subordinación de la economía a la ética en el terreno de los valores, con la autonomía de la economía en el terreno científico? Si el aspecto económico de la actividad humana consiste en adecuar medios limitados a fines ilimitados, y si esos fines son esencialmente de naturaleza ética, la elaboración científica de la adecuación citada no puede prescindir del reconocimiento de la ética.

Esto nos lleva al terreno de los fines, determinar cuáles fines son éticos y cuáles no lo son. Estamos aquí en el caso que cita Einaudi: si es ético que cada uno reciba de acuerdo a sus necesidades, también es ético que cada uno reciba de acuerdo con sus méritos. Esto plantea un dilema. Como hemos visto al analizar su pensamiento⁵⁴, Einaudi lo resuelve proponiendo que se iguale el punto de partida (las oportunidades).

“Los fines se fijan en la instancia superior de la política, y se lograrán con la conducta económica individual y la dirección económica colectiva”. Aquí aparece el Vito intervencionista que propiciará el corporativismo y luego el dirigismo. La economía, afirma, es una ciencia de los medios y no debe dictar los fines, usurpando a la ética y a la política.

Esto no implica que la economía sea parte de la ética, sino que es autónoma. Es autónoma la disciplina cuyas leyes, una vez formuladas, despliegan toda su validez dentro del campo propio sin admitir ninguna censura (Vito, 1957a, p. 194).

Cita a Toniolo (1873): “El objeto específico (el punto de vista) es diferente; para una (la ética) es la honestidad del acto, para la otra (la economía) es la utilidad del mismo; lo que no quita a la economía el carácter de ciencia moral, porque siempre estudia leyes dependientes del recto uso de la razón y de la voluntad”. Esto significa, escribe Vito, que si aceptamos los fines fijados por la política, podemos proceder a la elaboración de la economía seguros de llegar a resultados válidos. La cuestión de decidir si esos resultados están o no en armonía con la ética y con la política ... fue resuelta ya en los preliminares.

Cuando no se lo acepta, cuando ambas disciplinas se ignoran mutuamente, se impone una evaluación de los resultados de la economía a la luz de la ética. Pero ya es tarde, la ciencia, una vez

⁵³ Hace referencia al desarrollo de la URSS y sus costos en términos del terror.

⁵⁴ Llosas, 2004a.

elaborada, es lo que es. Sus resultados se aceptan o se rechazan. Como consecuencia, la economía pierde su autonomía, pues sus resultados pasan a estar sujetos a la aprobación de la ética.

Por ejemplo, si no construye sobre la ética la economía puede aconsejar el trabajo infantil como más eficiente⁵⁵, resultado que será cuestionado por la ética.

La propuesta de Einaudi parece más realista: un proceso iterativo donde la ética determina las etapas inicial y final, dejando librado a la economía las etapas intermedias, la de la propuesta de opciones. Vito en cambio parece suponer que no existen las opciones y por eso omite la etapa final.

8. LA LIBERTAD ECONÓMICA Y LA SEGURIDAD SOCIAL. LA SEGURIDAD SOCIAL COMO CONDICIÓN DEL DESARROLLO DE LA PERSONA HUMANA.

En el siglo XIX la libertad se concebía como ausencia de intervención estatal⁵⁶. La experiencia demostró que tal libertad es ilusoria para muchos. No puede considerarse libre al indigente ni al que carece de cultura.

No existe una única respuesta correcta para todas las situaciones. En la práctica no existen sistemas económicos puros. Con el tiempo se han ido incorporando diversas instituciones que pretenden corregir las disparidades de ingresos que produce el mercado, las que resultan a su vez de la dispar distribución original de la propiedad sobre los factores. A través de la seguridad social la colectividad asume un rol que la competencia no puede cumplir.

Reconoce Vito que las políticas redistributivas reducen la eficiencia. Existe una relación de sustitución entre mayor igualdad y mayor crecimiento. Discrepa con Erhard (1957) para quien lo que importa es la tasa de crecimiento de la torta.

La libertad pasa así a ser redefinida como la posibilidad de que cada uno desarrolle su propia capacidad, se perfeccione y contribuya al bienestar del otro. Es una *concepción personalista*⁵⁷ de la *economía*. Ella implica limitaciones al accionar individual, a la libertad como se la concebía en el s.XIX. Para que todos seamos libres debemos renunciar a la "libertad no esencial" (Beveridge).

Reconoce el derecho de propiedad en tanto la misma sea usada para el servicio social (1949, p.76). Vistas así, las restricciones a la libertad que resultan de la política de pleno empleo no son tales sino un resguardo de la libertad de todos.

Advierte un posible conflicto entre libertad y seguridad, cuando la seguridad social debilita la energía personal, el sentido de responsabilidad y el ansia de ser artífice de su propio destino⁵⁸.

Por ello sugiere que la acción pública debe ser (a) complementaria y (b) integradora, al tiempo que advierte contra la burocracia y las organizaciones "mastodontes".

9. LOS TRABAJADORES, LA EMPRESA PRIVADA Y SU REFORMA (1949, p.82).

⁵⁵ Vito cita a Boulding K. (1950), *A reconstruction of economics*, New York, p.4.

⁵⁶ Por ejemplo, Stuart Mill J.[1859], (1970), [*On liberty*], *Sobre la libertad*, prólogo de Isaiah Berlin, Madrid, Alianza, 1999.

⁵⁷ Vincular con los escritos de S. Zamagni.

⁵⁸ Este se ha convertido en el tema central en la discusión sobre el grado óptimo de intervención estatal.

El fin es introducir la alegría en el trabajo (1949b, cap. 11) reduciendo la monotonía que es consecuencia de la automatización, y eliminando las causas de los conflictos laborales. Por eso considera Vito que no basta con luchar por reforzar la posición negociadora del trabajador, es necesario que el trabajador tenga alguna forma de participación en la empresa donde trabaja (1949b, p.82).

Recomienda el contrato de aprendizaje, la capacitación en el puesto de trabajo, exitoso en Alemania y Francia, y las escuelas profesionales sostenidas en Italia por las empresas (1949b, p.179). El mejoramiento de las aptitudes personales (del capital humano) es más eficaz que la redistribución del ingreso.

Cita a la estatización de la empresa como posible medio para elevar la condición del trabajador. No parece advertir que puede ser sólo un cambio de amo.

Participación obrera en las utilidades de las empresas. Vito ve en la participación obrera en las utilidades de la empresa otra forma de mejorar la situación económica y social de los obreros⁵⁹. Esta presentaría las siguientes ventajas, sirve para mejorar la situación económica del trabajador crea una confianza recíproca patrón – obrero, y puede complementarse con el accionariado obrero y la participación obrera en la gestión empresarial⁶⁰.

La participación en las utilidades y el reparto de la riqueza. Al cabo de un siglo, a pesar del respaldo de muchos partidos, el proyecto ha logrado una extensión limitada. Esto aconseja analizar con mayor atención las propuestas a formular ahora. Para ello repasemos los objetivos originales de la propuesta: (a) un más igualitario reparto de la riqueza, (b) colaboración entre capital y trabajo, (c) conocimiento por los trabajadores del rol de los empresarios.

La participación en las utilidades y la colaboración entre trabajo y capital. Vito se pregunta si por esta vía es posible lograr la “paz social” que se desea. Encuentra dificultades tales como las diferencias respecto del monto a deducir por amortizaciones y fondo de reserva, las situaciones de mercado que no permitan a la empresa registrar utilidades, difíciles de entender por parte de los trabajadores y finalmente que los sindicatos pueden considerarlo un peligro para la unión y solidaridad entre los trabajadores.

La participación en las utilidades y la elevación del trabajador al rango de empresario⁶¹. El accionariado obrero no otorga a los trabajadores ingerencia en las decisiones sobre condiciones de trabajo (ambientales, sanitarias, otras). El ingreso de trabajadores en los órganos directivos de la empresa, en cambio, les permite pronunciarse sobre todas las decisiones que afecten sus intereses. Esto facilitará asimismo la solución de ese tipo de problemas.

Sólo una minoría de trabajadores se sentarán en los órganos directivos de la empresa, pero es de esperar que estos representantes se sentirán estimulados a aprender y mejorarse socialmente. El resto de los trabajadores, opina, se sentirán protegidos en sus intereses por la presencia de aquellos representantes suyos. El objetivo es que los trabajadores sientan que su dependencia respecto del patrón ha disminuido. La real elevación social del trabajador requiere de reformas en varios sectores

⁵⁹ Aclara que él se refiere a la participación en las utilidades netas, luego de restar las amortizaciones y fondo de reserva

⁶⁰ Vito relata las experiencias de participación obrera en la gestión en diversos países de Europa.

⁶¹ En mi opinión este punto es analizado mejor por Fanfani en su propuesta de participación integral de las personas en la vida económica, social y política (ver más arriba).

de la economía, como los salarios, los impuestos, el crédito, los precios, los monopolios, la cooperación.

Vito no previó el peligro de que su mismo ascenso social los aleje de sus otrora compañeros de trabajo, dificultando en ellos la vivencia de los problemas que aquejan a éstos⁶².

La participación obrera en la dirección de la empresa es necesaria para liberar al trabajador de su sentimiento de inferioridad, para permitirle ver que no es sólo un instrumento. Lo justifica afirmando que, aún cuando los salarios fuesen altos, y aún contando con los seguros sociales, el obrero es consciente de que posee sólo su capacidad laboral. Eso produce descontento, se siente víctima de la injusticia social.

El capital humano. Recomienda el contrato de aprendizaje, la capacitación en el puesto de trabajo, exitoso en Alemania y Francia, y las escuelas profesionales sostenidas en Italia por las empresas (1949b, p.179). El mejoramiento de las aptitudes personales (del capital humano) es más eficaz que la redistribución del ingreso.

Desempleo, rigideces y capital humano. En Italia existían barreras interiores al desplazamiento de las personas. Ante esta realidad Vito⁶³ propone favorecer el desplazamiento de trabajadores desde las regiones donde existe desempleo hacia aquellas que presentan demanda excedente de mano de obra.

También debe procurarse a los obreros desocupados una recapacitación que los habilite a conseguir nuevos empleos. Adicionalmente, la intuición le dice a Vito que hay que formar obreros especializados cuya disponibilidad será necesaria próximamente.

*Salarios*⁶⁴. El trabajo es un factor heterogéneo. El régimen del salario no es malo en sí mismo. No siempre la condición del trabajador independiente es mejor que la del que está en relación de dependencia. No obstante, porque el trabajo es inseparable de la persona del trabajador, no puede admitirse que su remuneración sea establecida por el mercado. Tampoco puede esperarse que la elección de la ocupación se oriente sólo por la remuneración, ni que exista una plena movilidad geográfica del trabajo. Porque no se puede almacenar, el trabajador no puede esperar hasta que el mercado se equilibre.

El salario en régimen de concurrencia. Lassalle enunció la ley de bronce de los salarios: tienden al nivel correspondiente al mínimo de subsistencia. Vito señala que es un argumento de muy largo plazo y que la inversión y el cambio tecnológico, al aumentar la demanda de trabajo, llevan a niveles superiores.

El tipo de salario de equilibrio. Mientras los patrones pueden esperar, los trabajadores tienen que aceptar lo que les ofrezcan. Esto los induce a organizarse y luchar.

En régimen de organización sindical el mercado toma la forma de un monopolio bilateral. Existe una zona de indeterminación del precio, en este caso del salario. El precio se ubicará más abajo o más arriba, dentro de esa zona, según sea la fuerza de cada uno de los monopolistas. La función oferta de trabajo es ahora controlada por el sindicato y toma forma creciente. Para que esto sea posible el

⁶² Cf. Llosas H.P. (1994), *Desempleo*, Anales de la Asociación Argentina de Economía Política, La Plata.

⁶³ En esto coincide con Luigi Einaudi, como ya hemos tenido oportunidad de ver.

⁶⁴ Vito (1957a, 4ta. parte, cap.17)

sindicato debe constituir un fondo, una *reserva de resistencia*, para financiar el consumo obrero durante una huelga.

El salario en régimen de colaboración de clases bajo control del Estado. El contrato colectivo de trabajo y el arbitraje obligatorio no son suficientes para terminar con la lucha de clases. La conciliación, en cambio, tiende a evitar que el conflicto explote y opera sobre las conciencias para infundirles el sentido de solidaridad.

En este régimen, el salario se debe determinar de modo que permita un conveniente tenor de vida, esté relacionado con la productividad del trabajo, y con el interés general de la economía,

Vito no explica quien determina qué es un tenor de vida conveniente, ni quien y cómo se mide la productividad del trabajo (global, sectorial, regional), ni qué es y cómo se mide el interés general de la economía.. La aplicación de estos tres criterios puede conducir a tres cifras distintas, y Vito no aporta pautas que permitan conciliarlas, u otorgar prioridad a una de ellas. La situación queda indeterminada.

10. LA ANTROPOLOGÍA DE FRANCESCO VITO

Vito condiciona los resultados del análisis económico a los dictados de un marco ético. El marco ético por él elegido parece haber sido en sus comienzos el corporativismo, durante la década de los años 1930. Luego de finalizada la guerra habría sido reemplazada por la DSI⁶⁵

Los empresarios. ¿Cómo veía Vito a los empresarios? Su interpretación en algunos aspectos parece cercana a la neoclásica. Sus empresarios no parecían preocupados por la incertidumbre ni tenían problemas de información.

Existen otros aspectos en los que esos empresarios difieren de los neoclásicos. Ellos habitaban un mundo donde el progreso tecnológico llevaba al aumento en la intensidad de capital, a plantas óptimas cada vez más grandes.

Esto tenía dos consecuencias. Por un lado *reducía la flexibilidad de las empresas* para adaptarse a las fluctuaciones de la demanda⁶⁶. Debido a que el costo del capital fijo representaba porciones crecientes del costo total, la flexibilidad de las empresas se resentía y se dificultaba su adaptación a los ciclos y a otras variaciones en la demanda. Esto aumentaba los riesgos de quiebra. Era un mundo sin las incertidumbres keynesianas (quizás), pero con riesgos provenientes de factores externos a las empresas.

Por otro lado significaba *costos marginales inferiores al costo medio*. Vito observó que la realidad económica que prevalecía en Italia no respondía a los modelos neoclásicos. Vito era discípulo y admirador de Alfred Marshall, pero observaba que el supuesto de rendimientos marginales decrecientes no se correspondía con la realidad italiana de su época, en la que las economías de escala y la competencia monopólica eran habituales. En esas condiciones, el precio no podía fijarse al nivel del costo marginal, porque de hacerlo sería inferior al costo promedio, llevando a la empresa a la ruina.

⁶⁵ Dos décadas antes parecía haber elegido como marco ético el corporativismo.

⁶⁶ Vito F. (1958), *Las fluctuaciones cíclicas*, Club de Lectores, Buenos Aires.

Le pareció por tanto a Vito razonable que los empresarios se coaligasen entre sí para fijar precios superiores a sus costos marginales, precios que cubriesen sus costos medios de producción. Debe tenerse en cuenta, asimismo, que Italia exhibía una antigua tradición de coaliciones empresarias, lo que seguramente tuvo un peso importante en la adaptación de las mismas por Vito. Como ya vimos en el capítulo 2, esas coaliciones tomaban principalmente la forma de “carteles” y de “grupos” o “sindicatos industriales”.

A partir del análisis de la realidad económica en Italia, Vito se aboca a analizar medidas de política económica tendientes a conciliar aquella necesidad de los empresarios de asociarse entre sí, con la fijación de límites para asegurar que los precios no superasen los costos medios de producción. Es decir, que no perjudicasen a los consumidores y a los trabajadores.

Si la fijación de los precios se libraba al libre juego de oferta y demanda las empresas sufrirían pérdidas y quebrarían. Si se aceptan sin más ni más los carteles y los grupos, las empresas subsistirán, pero a costa del consumidor.

Los empresarios de Vito veían su subsistencia ligada a acuerdos que les permitiesen (a) enfrentar mejor las fluctuaciones económicas y (b) fijar precios que cubriesen o superasen los costos medios de producción. Las agrupaciones de empresas, que en el pasado tenían por objeto limitar la competencia, ahora eran vistas por Vito como un instrumento para poder alcanzar esos dos objetivos. Sin embargo, porque percibía que al mismo tiempo esas alianzas iban contra el interés general, contra el interés del consumidor, va a proponer controles⁶⁷.

En la Italia fascista la corporación, instrumento que bajo la égida del Estado efectuaba la “disciplina unitaria, orgánica y totalitaria⁶⁸ de la producción”, era llamada a asumir la función de los carteles, pero en beneficio del interés nacional. La corporación permitiría que la coalición de empresas, que hace a la supervivencia de las mismas, no se realice a costa del consumidor. El Estado intervenía en defensa del interés general.

El propósito era por un lado lograr los beneficios de una dimensión óptima para la empresa (supone economías de escala significativas), tales como bajar los costos de producción y reducir los riesgos. Por el otro, obtener importantes beneficios sociales para consumidores y trabajadores, como menores precios, mayores salarios, y mayor estabilidad macroeconómica. Esos beneficios no resultarían del funcionamiento de un mecanismo automático como el mercado. Vito considera aceptable que el Estado efectuara controles⁶⁹.

Las “corporaciones” concebidas por el fascismo italiano no eran sino organismos públicos que se creaban con la finalidad de evitar que las coaliciones empresarias perjudicasen a los consumidores y

⁶⁷ Ver sección 2.1. abajo.

⁶⁸ Totalitaria significa que abarca la totalidad de los sectores sociales interesados, obreros, empresarios y el Estado.

⁶⁹ Al mismo tiempo, limitando fuertemente su propuesta anterior, manifiesta su desacuerdo con que estos agrupamientos de empresas se constituyan en forma obligatoria, por decreto. Esto forma parte de lo que puede denominarse “las inconsistencias” en los escritos de Vito. Por un lado reniega de los mecanismos automáticos, como el mercado, por el otro no confía en la honesta y eficiente gestión de los controles. Las contradicciones internas son frecuentes en el pensamiento de los economistas. Los economistas cristianos italianos intervencionistas, como Vito, Fanfani y Saraceno, manifestaban a menudo sus temores a que las intervenciones que propiciaban afectasen la libertad de la persona, cara al sentimiento cristiano. Los economistas alemanes (e italianos) de la Economía Social de Mercado, como Erhard, Ropke y Einaudi, tomaban medidas en defensa de la competencia, pero reconocían la necesidad de intervenir para igualar las oportunidades.

a los trabajadores. Esas corporaciones eran los *órganos estatales de control de los sindicatos industriales*⁷⁰. Formaban parte de los ministerios respectivos. Vito no estaba muy seguro de que fuesen muy eficaces, a pesar de lo cual sostiene su vigencia como superior a la intervención lisa y llana de la burocracia estatal⁷¹.

A esta altura del argumento, el lector puede legítimamente preguntarse porqué las economías de escala tienen que producir rigideces y pérdidas cuando, al menos en el caso de los bienes transables, existe la posibilidad de colocar en el mercado internacional los excedentes de producción por sobre el consumo interno.

Esa posibilidad no existía en la práctica en la década de los años 1930. El mecanismo que había posibilitado el crecimiento del comercio mundial entre la segunda mitad del siglo XIX y la Primera Guerra Mundial, es decir, el patrón oro, había sido abandonado en el periodo entre guerras.

Si los economistas anglosajones no se ocuparon mucho de los mercados monopólicos y oligopólicos es probablemente porque los mismos no constituían problemas importantes en sus respectivos países. El Reino Unido (RU), aunque restringido a sus acuerdos comerciales con los países del Commonwealth, aún conservaba parte de aquel comercio exterior,. Los Estados Unidos de Norteamérica (EEUU) poseían un enorme mercado interno, en el que cabían aún las plantas óptimas más grandes.

Los economistas de los países del Continente veían una realidad distinta. En sus países en general, y en Italia en particular, los mercados internos eran pequeños. En la década de los años 1930 el tamaño de la planta óptima era, para muchos sectores, igual o mayor que el mercado interno en Italia. En consecuencia, en ausencia de un comercio exterior vigoroso, las situaciones monopólicas eran una realidad insoslayable. De ahí la observación de Vito.

Las instituciones resultantes de los acuerdos de Bretton Woods permitieron en la postguerra la reaparición del comercio internacional multilateral, circunstancia que aprovecharon tanto Erhard en Alemania como Einaudi en Italia. Esas decisiones modificaron las señales que el mercado daba a los empresarios, los que tuvieron que adaptarse a las nuevas reglas de juego. Se produjo un cambio antropológico sin que Vito pareciera haberse percatado..

Los funcionarios públicos. Los funcionarios públicos fueron objeto de pensamientos contradictorios por parte de Vito. En algunos de sus escritos considera que uno de los atractivos del corporativismo como sistema económico alternativo al capitalismo (mercado) y al colectivismo (planificación central) era que poseía fundamentos filosóficos, morales y políticos, que supuestamente compartían esos funcionarios.

En otros escritos (Vito, 1932), al tiempo que se percibe la profunda desconfianza que tiene Vito respecto del funcionamiento del mercado, éste muestra tener conciencia de los peligros de intervencionismo estatal. Entonces propone que sean los grupos de interés⁷², la opinión pública, por ejemplo, quienes realicen los controles de los “sindicatos industriales”.

Vito comprendía que la administración de un sistema económico como el corporativista ponía en manos de los funcionarios públicos un enorme poder económico, al delegar en ellos la toma de

⁷⁰ Una de las varias denominaciones con las que se hacía referencia a las asociaciones entre empresarios.

⁷¹ En esto habría un punto adicional de coincidencia con Keynes. Ambos reconocían los vicios de las burocracias, pero concebían la existencia de un número limitado de funcionarios públicos “esclarecidos”.

⁷² Hoy los llamaríamos “stakeholders”.

muchas decisiones, cada una de las cuales tendría importantes efectos no sólo en materia de producto, sino también sobre la distribución de ese producto.

Para que un sistema así pudiese ser considerado éticamente superior a los dos sistemas vigentes, el capitalismo y la planificación central tipo soviética, era necesario diseñar e implementar los mecanismos que asegurasen que las decisiones de esos funcionarios condujesen (a) a maximizar el producto, y (b) distribuirlo en forma equitativa⁷³.

Esto suponía alguna forma de planificación no centralizada (democrática, indicativa) que proveyese la coordinación entre decisiones de producción e inversión, indispensable para que las mismas resultasen en la obtención de los objetivos señalados arriba.

Vito, por otro lado, menciona a la estatización de la empresa como posible medio alternativo. Si los empresarios privados no invierten, escribe, lo hará el Estado: En la medida en que los empresarios no cumplan las prescripciones éticas del fascismo⁷⁴ se hacen prescindibles. Los funcionarios públicos, en cambio, estarían imbuidos de esa ética y buscarían el bien común⁷⁵.

Hoy debemos tener en cuenta que, en la medida en que se introduzcan algunos de los nuevos desarrollos del pensamiento económico, tales como la dicotomía principal-agente, algunos de los supuestos (“éticos”) que forman los cimientos de Vito se aflojan y el edificio – la economía dirigida – se desmorona.

Diferencias con la antropología de la ESM. Los economistas de la ESM – no sólo los alemanes sino también italianos como Einaudi y Bresciani-Turroni – suponen que los empresarios operan en economías abiertas al comercio internacional donde pueden elegir el tamaño óptimo de planta. Al mismo tiempo desconfían de los funcionarios públicos, y buscan perfeccionar el funcionamiento del mecanismo del mercado.

La diferencia entre ambas antropologías parece estar en los supuestos éticos y sobre todo políticos que utiliza cada uno. Vito reconoce que para que una economía dirigida sea superior a una capitalista, o a una planificada centralmente, los funcionarios públicos que la gestionen deben estar bien preparados, ser equilibrados, maduros y cautos (1949^a)⁷⁶

11. CONCLUSIONES.

Los economistas cristianos que pensaron y actuaron en las décadas inmediato posteriores a la Segunda Guerra mundial han realizado aportes al pensamiento y a la praxis económica que parecen haber tenido por común denominador la búsqueda del bienestar material y espiritual de los ciudadanos de sus países.

Uno de los principales entre esos economistas fue Francesco Vito. Nació casi junto al siglo XX y estudió, trabajó y escribió durante gran parte del mismo. Para encontrar el origen de gran parte de su pensamiento debemos retrotraernos a comienzos de la década de los años 1930. En esos momentos el mundo entero sufría las consecuencias de lo que se ha dado en llamar la Gran Depresión. Francesco estaba en los EEUU, es decir en el ojo del huracán, mientras cursaba estudios de

⁷³ Definir qué es la equidad resulta una difícil tarea. Habremos de suponer que Vito habrá tomado en cuenta las pautas insertas en las encíclicas papales.

⁷⁴ Después de la guerra la referencia será a la ética de la Doctrina Social de la Iglesia (DSI).

⁷⁵ Cabe recordar las prevenciones de Einaudi al respecto..

⁷⁶ Quizás debiéramos agregar “honestos”.

postgrado en universidades prestigiosas como Columbia y Chicago. Él vivió y sufrió personalmente las consecuencias de la crisis.

Tanto él como muchos otros economistas, en particular los que trabajaban en el “Continente” europeo, recordaron las predicciones de Carlos Marx respecto de una crisis de magnitud que terminaría con el sistema capitalista. En la URSS, mientras tanto, estaba en vigencia un sistema económico alternativo, la planificación centralizada “tipo soviética”.

Vito veía al sistema capitalista amenazado de muerte. Contemplaba el surgimiento de un sistema alternativo con cuyos principios filosóficos no comulgaba. Asistía a su regreso a Italia a un “experimento” político y económico que parecía ser distinto a los otros dos, y más adecuado a la realidad económica de su país natal. Me refiero al corporativismo. Es así como destina mucho tiempo y esfuerzo al intento de construir un aparato teórico que explicase ese nuevo “sistema” económico.

A todo esto Italia entró en guerra y salió perdedora. Vito se sintió obligado a estudiar y proponer medidas para lograr la reconstrucción de Italia. Ya no podía escribir sobre corporativismo, pero mucho de lo que había construido lo destinó a un nuevo proyecto, la economía dirigida. Esta era una mezcla que contenía elementos del mundo ideal de Keynes con otros del mundo ideal de la planificación, en parte centralizada y en parte “indicativa”.

Analizó la posibilidad de insertar dentro de su nuevo esquema varias de las propuestas en boga en círculos de la democracia cristiana de la época. Me refiero a la participación de los obreros en las empresas: en sus utilidades, en su capital, en la gestión.

Estudió la experiencia en Alemania de la ESM, aplicada por un régimen político también democristiano, supuestamente afín a la DSI. Consideró que había dos variantes, a las que asoció con Röpke y Müller-Armack, respectivamente. A la primera la consideró demasiado liberal, a la segunda como careciendo de consenso en la profesión.

Posiblemente con el propósito de obtener un reemplazante para el esquema teórico y ético (sic) corporativo que había desarrollado en el periodo entre guerras, y seguramente como consecuencia de sus convicciones religiosas, Vito estudió los documentos pontificios que conformaban en la década de 1960 la Doctrina Social de la Iglesia. De esta tarea surgieron diversos elementos éticos que él utilizó como cimientos sobre los que construir sus teorías y propuestas de política económica.

La visión que de algunos de los actores del drama económico tenía Vito difiere de la que tienen los economistas de la corriente principal. Respecto de los empresarios, considera que es lícito que, operando en mercados pequeños, fijasen precios superiores a los costos marginales, siempre que no superasen los costos medios. Para evitar esto último atribuyó funciones de control a funcionarios públicos, a organismos intermedios y a los consumidores en general. En la medida en que estos controles no funcionasen bien, y los empresarios privados no actuasen en función de bien común, consideraba válido que el Estado interviniera creando empresas públicas.

Comprende que para que “su” economía dirigida funcione bien, es decir, maximizando el producto y distribuyéndolo según los fines sociales, necesita de gestores públicos capaces y honestos. Tanto se trate de un régimen corporativo como de una economía dirigida. Este es uno de los temas en los que se advierten más vacilaciones en Vito.

Se da cuenta de que al reducir las funciones del mercado en su economía dirigida, se queda sin el mecanismo automático descrito por los economistas neoclásicos, y por tanto necesita incorporar algo que lo reemplace. Reconoce que el supuesto de contar con gestores públicos capaces y

honesto es muy fuerte. Toma nota de que la DSI prevé la intervención del Estado sólo en forma subsidiaria. Termina apelando a los valores éticos de los diversos actores.

Su visión de la relación entre economía y ética es que la última debía construirse primero, para servir de base para que la segunda construcción – la de la economía – fuese sólida, invulnerable a ataques desde la moral.

Considero muy valioso destacar los esfuerzos que realizó Francesco Vito, quien aparece ante nosotros como guiado en una medida importante por un ideal económico, social y político que se nutre de los valores del cristianismo.

BIBLIOGRAFÍA.

Bruni L. y Zamagni S., eds. (2003), *Persona y comunión. Por una refundación del discurso económico*, Ciudad Nueva, Buenos Aires.

Chamberlain . (1933), *La competencia monopolica*, México, Fondo de Cultura Económica.

Einaudi L. (1949), *Lezioni di politica sociale*, Giulio Einaudi, editore, Torino.

----- (1955), “Es un simple relleno”, comentario al libro de Ludwig Erhard *Bienestar para todos*, o *Economía social de mercado*, El Ateneo, Buenos Aires. Incluida en Einaudi L. (1962), *Prediche inutili*, Julio Einaudi editore.

----- (1956), *Lo scrittoio del Presidente (1948-1955)*, Giulio Einaudi Editore.

Erhard L. (1957), *Bienestar para todos*, Omega, Barcelona.

----- (1963), *La economía social de mercado*. Política económica de Alemania, Ediciones Omega, Barcelona.

Erhard L. y Müller-Armack A. (1972), *El orden del futuro. La economía social de mercado*, EUDEBA, Buenos Aires.

Fanfani A. (1950), *Colloqui sui poveri*, Vita et Pensiero, Milano.

----- (s/f), *Perfil de una economía para el hombre*, Colección Cívica. Núm. 3, Buenos Aires, del Atlántico.

Ferrari Ada, (1997), “Estado, mercado, empresa en la cultura católica”, en *Pensar la nueva Italia: la cultura económica milanesa entre corporativismo y reconstrucción*, Giuseppe de Luca (ed.), Ciriec/Franco Angeli, Milano.

Friedman M. (1953), "The Methodology of Positive Economics" in Friedman, (1953) *Essays in Positive Economics*, 1953.

Guitton (1951), “Neo-liberalisme e catholicisme social”, en *Revue de l'Action Populaire*.

Juan XXIII (1962), *Mater et Magistra*, Ciudad del Vaticano.

----- (1963), *Pacem in Terris*, Ciudad del Vaticano.

León XIII (1891), *Rerum Novarum*, Estado del Vaticano

Llosas H.P. (1994), "Desempleo", *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, Universidad Nacional de La Plata, La Plata.

----- (2003), "Ética, reglas y discreción. El pensamiento económico social cristiano en la segunda postguerra", *Valores en la Sociedad Industrial*, Nro.58, Buenos Aires.

----- (2004a), "Luigi Einaudi, un gran pensador económico", en *Anales de las 37 Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas*. Córdoba, y en *Revista Valores en la Sociedad Industrial*.

----- (2004b), "El pensamiento económico de Amintore Fanfani", *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, Universidad Católica Argentina, Buenos Aires,

----- (2005b), "El pensamiento corporativo en Italia", *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, La Plata.

Marx C. (1971), *El capital*, 2da. Edición en español. Fondo de Cultura Económica, México.

Müller-Armack A. (1947), *Wirtschaftslengkun und Markwirtschaft*, Hamburg,

Pío XI (1931), *Quadragesimo Anno*, Estado del Vaticano.

Robinson Joan (1933), *Competencia imperfecta*, México, Fondo de Cultura Económica.

Röpke W. (1942), *Die Gessellschaftskrisis der Gegenwart*, Zurich.

----- (1947), *Liberalismo e cristianesimo*, Vita e Pensiero, Milano.

----- (1956), *La crisis social de nuestro tiempo*, Biblioteca de la ciencia económica, Madrid.

----- (1960), *Más allá de la oferta y la demanda*, Fomento de Cultura, Valencia.

Vito F. (1932), *I sindacati industriali, cartelli e gruppi*, Giuffre, Milano, pp.319.

----- (1935a), "L'essenza dell'economia corporativa", en Vito y otros, *Economia corporativa*, Milano, Vita e Pensiero, pp.1-110.

----- (1935b), "La stabilizzazione del potree di acquisto nella economia corporativa", en Università del Sacro Cuore, *Economía Corporativa*, Vita e Pensiero, Milano, pp. 191- 212.

----- (1935c), "L' economia corporativa nazionale dell'ambito del mercato mondiale", en Gemelli y otros, *Problemi fondamentali dello stato corporativo*, Milano, Vita e Pensiero.

----- (1945a), *Problemi economici del dopoguerra*, Milano, Giuffré

----- (1945b), *Comunismo e cattolicesimo*, Vita e Pensiero, Milano, pp. 147.

- (1949a), *L'economía al servizio dell'uomo*, Tercera Edición, Vita e Pensiero. Milán. Versión española, (1950), *La economía al servicio del hombre*, Argos, Barcelona.
- (1949b), *Economia e personalismo*, Vita e Pensiero, Milano, pp. 140.
- (1954), "Esigenze umane dell'economia contemporanea", estrato de *Umanesimo e mondo contemporáneo*, Studium Christi, Roma, pp.25.
- (1957a), *Economía política*, Editorial Tesoro, Madrid.
- (1957b), "Economia e persona umana", *Vita e Pensiero*, fascículo IV
- (1958), *Las fluctuaciones cíclicas*, Club de Lectores, Buenos Aires.
- (1960), *La reforma social*, Doseme, Buenos Aires, pp.235.
- (1960b), *Il Consiglio Nazionale dell'Économia e del Lavoro e il suo significato político-economico*, Vita e Pensiero, Milano.
- (1962), *Introduzione alle encicliche e ai messaggi sociali, Da Leone XIII a Giovanni XXIII*, Vita e Pensiero, Milano.
- (1967), "L'economia di mercato, le sue deficienze e i suoi correttivi secondo la dottrina sociale católica", en *Nuovi saggi sulla "Pacem in Terris"*, Vita e Pensiero, Milano, pp.3-10.

RESUMEN

Durante toda su larga vida Francesco Vito estudió, investigó y enseñó economía. Discrepaba con los dos sistemas económicos en funcionamiento. El capitalismo aparecía condenado a muerte y además no producía una distribución del ingreso que lo satisficiera. La planificación centralizada tipo soviética no respetaba la libertad de la personal humana y se proclamaba atea. Buscó entonces un sistema alternativo, probando primero con el corporativismo y luego con la economía dirigida. Discrepó con sus colegas de la economía social de mercado. Sus principales aportes estuvieron en las relaciones entre la economía y la ética.

SUMMARY

Francesco Vito devoted his rather long life to studying, teaching and doing research in economics. He disagreed with the income distribution resulting from capitalism, which he considered due to end. Soviet type economics did not pay due respect for the "person" and her liberty, and proclaimed itself atheist. Rejecting both economic systems, he looked for an alternative system, trying first with corporativism and later with dirigism. He disagreed with his colleagues of the Social Market Economy. His best contributions to economic thought were in the field of economics and ethics.

**40º JORNADAS INTERNACIONALES DE FINANZAS PUBLICAS
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
UNIVERSIDAD NACIONAL DE CORDOBA
Septiembre de 2007**

**“REPERCUSIÓN DE LAS REGALÍAS POR LA EXPLOTACIÓN
DE MINERALES METALÍFEROS EN LAS FINANZAS
DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN”**

**Sandra Gilda Martínez Illanes
I.I.A.C.-F.C.S.-U.N.S.J.
C.P.C.E.S.J.
smartinez@unsj.edu.ar
María Antonia Luccato
I.I.A.C.-F.C.S.-U.N.S.J.
Cristina Herrera
D.I.M.-F.I.-U.N.S.J.
Julio Cesar Videla
I.I.M.-F.I.-U.N.S.J.**

1. INTRODUCCIÓN

El descubrimiento de yacimientos mineros en la Provincia de San Juan, especialmente de metales preciosos, atraen inversiones al sector y perfilan a la actividad minera como uno de los sectores productivos más promisorio de la economía sanjuanina. Se están desarrollando mega emprendimientos auríferos, entre ellos Veladero, Gualcamayo, Casposo, Pachón y Lama Pascua

A su vez los minerales metalíferos, como recurso natural, son factores de producción. En función de cómo están distribuidos, se señalan que áreas geográficas y sectores económicos son más favorecidos. Los efectos económicos de la actividad minera no solo se infieren en el PBG y en cada uno de los sectores que lo conforman, sino también en las finanzas de las jurisdicciones de incumbencia...

La explotación metalífera trajo aparejado la generación de regalías, un nuevo recurso para la provincia, por su carácter y magnitud.

Este trabajo analiza la repercusión de las regalías provenientes de la explotación de los minerales metalíferos en las finanzas de la Provincia de San Juan como instrumento de financiamiento en un Sistema Federal de Gobierno. A su vez desarrolla uno de los objetivos del Proyecto de Investigación "La incidencia de la explotación de los minerales metalíferos en el crecimiento económico de la Provincia de San Juan" que se ejecuta en el Instituto de Investigaciones Administrativas y Contables –F.C.S.-UNSJ.

El tema se enfoca respetando los lineamientos del uso racional de los Recursos No Renovables, y del Federalismo Fiscal, en el marco jurídico vigente.

Actualmente, hablar de regalías metalíferas en San Juan, es hablar de regalías por la explotación de yacimientos auríferos, que se generan a partir de fines del año 2005, al empezar la etapa de producción Veladero, siendo Iglesia el único Departamento que participa en ese ingreso a la fecha.

El monto de las regalías generadas, se ha obtenido de datos emitidos por la Secretaría de Estado de Minería y la Contaduría General de la Provincia.

Atento a la limitada información que se ha dispuesto, la estimación de los importes en concepto de regalía a percibir una vez que los otros emprendimientos (Gualcamayo, Casposo y Lama Pascua) inicien la actividad extractiva, se hace a partir de las reservas estimadas por cada uno de esos proyectos.

De esta manera, se infiere el aporte en concepto de regalías de cada proyecto en las finanzas de la provincia en un periodo de tiempo.

Para el cumplimiento del objetivo, se abordan los siguientes temas:

Recursos Metalíferos: sus características y localización de los principales yacimientos en la Provincia.

Minería y Economía: analiza el efecto de la actividad minera en la economía Provincial a través del PBG.

Regalías: se tratan los principales aspectos en el marco de la Legislación vigente.

Regalías Mineras y las Finanzas Provinciales: analiza la participación de las Regalías en las finanzas a nivel Municipal y Provincial. A la vez, presenta una estimación de las futuras regalías.

2. RECURSOS METALÍFEROS

Los recursos naturales son aquellos bienes que proporciona la naturaleza y que se conservan como tales mientras no son alterados por la actividad del hombre. Dentro de estos recursos naturales se distinguen los Recursos Naturales Renovables y los No Renovables. Los Renovables son aquellos que presentan una tasa de regeneración igual o superior a la de su utilización, dentro de estos encontramos el agua, los cultivos, especies animales. Los Recursos Naturales No Renovables son aquellos cuya existencia se agota a medida que se usan o consumen, es el caso de los minerales.

La Minería, es aquella actividad que pone a disposición del hombre las materias primas minerales necesarias para satisfacer sus necesidades. El ser humano las busca en la parte accesible de la corteza terrestre, las extrae y las utiliza en su estado natural o luego de industrializarlas; no se concibe poder vivir sin ellas.

La minería nació prácticamente con el hombre. Así es que las distintas edades primigenias se denominan con productos de la minería: Edad de piedra, Edad de Cobre: Edad de Bronce y Edad de Oro. Se ha determinado, en base a muchísimos análisis, que la corteza de la tierra, hasta una profundidad de dieciséis kilómetros, está compuesta en un 99,29% por catorce elementos que son Oxígeno, Silicio, Aluminio/Hierro, Calcio, Sodio, Potasio, Magnesio, Hidrogeno, Titanio, Cloro, Carbón, Fósforo y Azufre.

Un mineral es una sustancia inorgánica natural, que posee estructura atómica y composición definida y se lo puede representar con una fórmula química.

Los minerales se encuentran bajo una gran variedad de condiciones y diferentes grupos de asociaciones. Las asociaciones de minerales forman las distintas rocas. Una roca es un mineral o agregado de minerales que conforman la parte esencial de la tierra,

Los recursos minerales se clasifican en: Minerales Metalíferos, Minerales No Metalíferos y Rocas de Aplicación.

Los **minerales metalíferos** son todos aquellos en los cuales el producto o productos principales son metales, ya sean elementales o formando compuesto químicos, que luego mediante diversos procesos pueden recuperarse.

La minería de argentina provee minerales metalíferos como el Cobre, Plomo, Cinc, Aluminio, Oro, Plata, Litio etc.

Los **minerales no metalíferos** Son de carácter no metálico, de origen masivo y abundantes en la corteza terrestre, dentro de ellos podemos mencionar las Arcillas, Azufre, Cuarzo, Micas, Boratos, Talco, Feldespato, Fluorita, Diatomitas, Bentonitas entre otros.

Las **rocas de aplicación** son especies rocosas distribuidas en cuerpos de grandes dimensiones en la corteza terrestre, que se utilizan en la industria de la construcción, calera, ingeniería civil, etc, por ejemplo arena, caliza, yeso, mármol, pizarra, granitos, conchillas, pigmentos etc.

2.1. Clasificación de los Yacimientos minerales

Se han hecho muchos intentos para clasificar los yacimientos minerales, sin embargo la mayoría fueron abandonados por ser complejos, restrictivos y de difícil aplicación en la práctica. Se rescata las siguientes clasificaciones:

La clasificación según Schneiderhöhn (1941), quien clasificó a los yacimientos mineros de acuerdo a:

- 1, La naturaleza del mineral
2. Las asociaciones minerales
3. La deposición: cercana a la superficie y profunda; huésped o ganga.

Estos criterios son empleados en la actualidad.

La clasificación de acuerdo al Código de Minería, tiene en cuenta criterios de orden técnico como son naturaleza de la sustancia, condiciones del yacimiento (si es superficial o subterráneo) métodos de explotación, valor de la sustancia y/o combinación de dos o más criterios anteriores, etc. El Artículo 2° CM dice *“Con relación a los derechos que este Código reconoce y acuerda, las minas se dividen en tres categorías.*

- 1. Minas de las que el suelo es un accesorio, que pertenecen exclusivamente al Estado, y que sólo pueden explotarse en virtud de concesión legal otorgada por autoridad competente.*
- 2. Minas que, por razón de su importancia, se conceden preferentemente al dueño del suelo; y minas que, por las condiciones de su yacimiento, se destinan al aprovechamiento común.*
- 3. Minas que pertenecen únicamente al propietario, y que nadie puede explotar sin su consentimiento, salvo por motivos de utilidad pública.*

En los artículos 3°, 4° y 5° de este Código, se describen las sustancia comprendidas en cada una de las categorías señaladas en el párrafo anterior.. Las sustancias metalíferas como oro, plata, platino, mercurio, cobre, hierro, plomo, estaño, zinc, níquel, cobalto, bismuto, manganeso, antimonio, wolfram, aluminio, berilio, vanadio, cadmio, tantalio, molibdeno, litio y potasio, pertenecen a la primera categoría.

Para introducirlos al circuito comercial se deben ejecutar proyectos que comprenden las siguientes etapas¹

- Exploración (1-10 años).
- Evaluación de factibilidad, ubicación, diseño y evaluación del diseño de cierre (1 -2 años).
- Construcción (1-3años).
- Proyecto u operación. (2- 100 años)
- Cierre final y desactivación (1-5 años).
- Poscierre (Perpetuidad).

Amerita aclarar que en la etapa de operación, las actividades técnicas y procedimientos de extracción y beneficio de minerales, comprenden la extracción del mineral del yacimiento, su recepción en planta y la obtención de los correspondientes concentrados y colas producidas. Las operaciones principales consisten en trituración, molienda y beneficio o tratamiento.

¹ MINERÍA y DESARROLLO SUSTENTABLE *Una relación necesaria para establecer relaciones comunitarias viables*- Rubén Zárate Argentina Mining, Mendoza, Agosto de 2006

En los procesos de beneficio de minerales se produce la concentración de una especie valiosa y queda una gran proporción de materiales pétreos sin interés ni valor comercial. Los procesos de concentración son diversos y depende del mineral extraído, según sus características mineralógicas y/o especies acompañantes. El objetivo principal del beneficio es elevar el contenido valioso de un mineral, ley del mineral, y se efectúa con distintos métodos de enriquecimiento.

2.2. Recursos metalíferos de la provincia de San Juan

La provincia de San Juan es una de las provincias de la Región de Cuyo, se ubica en el centro -oeste de la Republica Argentina. Se caracteriza por tener un clima árido y condiciones de alta sismicidad, un relieve montañoso y abrupto que abarca las dos terceras partes del territorio. En esta zona se encuentran los mayores volúmenes de reservas de recursos minerales. Las poblaciones se asientan en los oasis pedemontanos.

En una breve descripción de la minería provincial, se consideran tres sectores:

En la Región Occidental se ubica la Cordillera Frontal y Principal, predominan las formaciones de origen ígneo y metamórfica. Allí se encuentran mineralizaciones de oro, plomo, cobre, plata, zinc, molibdeno, arsénico, bismuto, y otros. También hay minerales industriales y rocas de aplicación como sulfato de aluminio, yeso, granito y riolitas.

La **Región Central** es la zona de Precordillera, se tiene un dominio de secuencias sedimentarias. Región de producción principal de minerales industriales y rocas de aplicación. También es un ambiente geológico favorable para la mineralizaciones por metales base y preciosos.

La **Región Oriental** es el sector de las Sierras Pampeanas. El ámbito geológico predominante es el basamento cristalino con dominio de rocas metamórficas. Contiene sistemas de mineralización auríferas conocidas. Esta región tiene potencialidad de minerales industriales, rocas de aplicación, y tierras raras.

Los Departamentos de Jaca, Iglesia y Calingasta, son depositarios de la mayoría de los yacimientos metalíferos. Las villas cabeceras de estos departamentos están situados a más de 150 km de la Ciudad Capital de San Juan, con una población aproximada 21.000, 6.000 y 5.000 habitantes .

Estudios geológicos han detectado existencia de numerosas menas metalíferas, cuya ubicación se ilustra e indica en el Mapa N° 1 y Cuadro N° 1 respectivamente.

Mapa N° 1

UBICACIÓN DE YACIMIENTOS MIEROS METALIFEROS DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN



Fuente: Elaborado a partir de datos de la Secretaría de Minería de la Provincia de San Juan

Cuadro N° 1

**ESTADO DE LOS PROYECTOS MINERO – METALIFEROS
DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN**

YACIMIENTO	UBICACION DEPARTAMENT O	METAL	ESTADO
Vicuña	Iglesia	Au Ag Cu	Proyecto en Exploración avanzada
Mogotes	Iglesia	Au Ag	Proyecto en Exploración avanzada
Las Flechas	Iglesia	Au Ag	Proyecto en Exploración avanzada
Taguas	Iglesia	Au Ag	Proyecto en Exploración avanzada
Los Amarillos	Iglesia	Au Ag	Proyecto en Exploración avanzada
La Ortiga	Iglesia	Au Ag	Proyecto en Exploración avanzada
Despoblados	Iglesia	Au Ag	Proyecto en Exploración avanzada
Lama	Iglesia	Au Ag	Factibilidad
Veladero	Iglesia	Au Ag	Proyecto en Explotación
Jagüelito	Iglesia	Au Ag	Proyecto en Exploración avanzada
Del Carmen	Iglesia	Au Ag	Proyecto en Exploración avanzada
Amarillo	Calingasta	Au Ag	Proyecto en Exploración avanzada
Espota	Calingasta	Au Ag	Proyecto en Exploración avanzada
Patos Norte	Calingasta-Iglesia	Au Ag	Proyecto en Exploración avanzada
Valle Hermoso	Calingasta	Au Ag	Proyecto en Exploración avanzada
San Francisco de los Andes	Calingasta	Au Ag Pb Zn Cu	Proyecto en Exploración avanzada
Castaño Nuevo	Calingasta	Au Ag	Proyecto en Exploración avanzada
Los Azules	Calingasta	Au Ag	Proyecto en Exploración avanzada
Rincones de Araya	Calingasta	Au Ag Cu	Proyecto en Exploración avanzada
Calderón - Calderoncito	Calingasta	Au Ag	Proyecto en Exploración avanzada
Casposo	Calingasta	Cu Pb Ag Au	Factibilidad
Pachón	Calingasta	Cu Mo Au	Factibilidad
El Tontal	Calingasta	Pb Ag	Proyecto en Exploración avanzada
Batidero	Iglesia	Au Ag	Proyecto en Exploración avanzada
Jose María	Iglesia	Au Ag	Proyecto en Exploración avanzada
Gualcamayo	Jáchal	Au Ag	En construcción
Hualilán	Ullum	Au Ag	Factibilidad

Fuente: Elaboración propia. Datos de Secretaría de Minería de la Provincia de San Juan

Los proyectos con mayor grado de avance son:

PROYECTO VELADERO

- Yacimiento de oro y plata, (Au y Ag)
- Ubicación: en el Área del Valle del Cura, Dpto. Iglesia, en la Cordillera de los Andes, entre 3.900 y 4.500 metros de altura y a 350 Km. de San Juan Capital y 148 Km. de la población más cercana
- Estado del Proyecto: Etapa de Explotación
- Vida del Proyecto: 17 años.
- Reservas estimadas: 12,8 millones de onzas de oro
- Promedio producción anual 530.000 onza
- Inversión Puesta en Marcha: 500 millones dólares.

- Puesta en operación: octubre de 2005.
- Propietario: IPPEM Operador: Barrick

PROYECTO GUALCAMAYO

- Yacimiento de oro y plata, (Au y Ag)
- Ubicación: en el nordeste de la provincia en el departamento de Jáchal. Posee una superficie de 31.712 hectáreas y a una altitud de entre 1600 y 2200 metros snm.
- Estado del Proyecto: Etapa de Construcción.
- Vida del Proyecto: 10 años.
- Reservas estimadas: 2,5 millones de onzas de oro
- Inversión Puesta en Marcha: 70 millones de dólares.
- Puesta en operación: 2008.
- Propietario: IPPEM Operador: Viceroy

PROYECTO CASPOSO

- Yacimiento de oro y plata, (Au y Ag)
- Ubicación: Calingasta. Sector oriental de la Cordillera Frontal
- Estado del Proyecto: Factibilidad Técnica-Económica
- Vida del Proyecto: 7 Años
- Reservas estimadas: 500.000 Oz. de oro
- Inversión Puesta en Marcha: 2009
- Propietario: IPPEM Operador: Intrepid Minerals Corporation

PROYECTO LAMA PASCUA

- Yacimiento de oro y plata, (Au y Ag)
- Ubicación: en el Área del Valle del Cura, Dpto. Iglesia,. en la Cordillera de los Andes, entre 3.900 y 4.500 metros de altura y a 350 Km. de San Juan Capital y 148 Km. de la población más cercana
- Estado del Proyecto: Etapa de Factibilidad.
- Vida del Proyecto: 20 años.
- Reservas estimadas: Recursos de oro : 17,1 millones de onzas, de plata: 560 millones de onzas
- Inversión Puesta en Marcha: U\$S 1500 millones
- Puesta en operación: 2009.
- Propietario: IPPEM Operador: Barrick

PROYECTO PACHON

- Yacimiento de cobre porfídico con molibdeno, plata y oro.
- Ubicación: Calingasta a 3 Km de límite con Chile.
- Estado del Proyecto: Etapa de Factibilidad
- Vida del Proyecto: 25 años.
- Reservas estimadas: 880 millones de toneladas con leyes promedio 0.62% Cu, 0.01% Mo, 2.1 g/t Ag , 0.02 g/t Au (0,67 % de Cu Equivalente)
- Inversión Actual 1200 Millones de dólares
- Propietario: IPPEM Operador: XSTRATA

3. MINERIA Y ECONOMIA

El Estado Provincial tiene un derecho originario y eminente sobre los yacimientos mineros, cuyo fundamento jurídico se encuentra en el artículo 124 de la Constitución Nacional que dice *...“las provincias tiene el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”*. A su vez el artículo 7 del Código de Minería expresa: *“Las minas son bienes privados de la Nación y o de las Provincias, según el territorio en que se encuentren”*. La Constitución de la Provincia de San Juan en su artículo e 113° establece *“La Provincia tiene la plenitud del dominio imprescriptible e inalienable sobre todas las sustancias mineralesque se encuentren dentro de su territorio....”*

En función de ese derecho originario el Gobierno de San Juan decide el destino de la riqueza minera existente en su territorio, y así da en concesión a particulares la explotación de los yacimientos, percibe tributos, controla a los concesionarios, etc.

La exploración de los yacimientos auríferos ha comenzado a manifestar sus efectos en la economía sanjuanina.

En este apartado se analiza el impacto de la actividad minera en la economía de la Provincia, a través de los rubros que componen el Producto Bruto Geográfico.

El Producto Bruto Geográfico es una variable que cuantifica el valor agregado por la producción de bienes y servicios en un año y en un espacio geográfico determinado. A los efectos del análisis comparativo, los valores se expresan en pesos constantes de 1993. Primero se hace un análisis de la evolución de la economía en forma general y luego se enfatiza en el sector minero.

Se trabaja con las cuentas de la Provincia, por no disponer de la información desagregada por Departamentos. Esta limitación impide conocer la incidencia de la actividad minera en cada uno de los departamentos depositarios de los yacimientos en etapas de exploración y explotación.

3.1. Repercusión de la actividad minera en la economía de San Juan

El crecimiento económico es el incremento de la actividad económica en un período de tiempo, siendo el Producto Bruto Geográfico (PBG) el indicador utilizado para su cuantificación. Este indicador, permite conocer la evolución de la actividad económica, en forma global y desagregada.

El análisis de la serie PBG desagregada en los sectores y los rubros que lo componen, según la clasificación sectorial -convencional de las actividades económicas: Sector Primario², Sector Secundario³ y Sector Terciario⁴, muestra una leve caída (aproximadamente 3%) del PBG en el bienio 1995-1996, que también la registran los tres sectores que lo componen. Esta variación es explicada por la caída de los rubros Agropecuario, Industria manufacturera y Servicios Sociales Comunales y Personales, en los Sectores Primario Secundario y Terciario respectivamente. La disminución del valor de esas actividades no es compensado por el incremento de los restantes rubros que componen cada sector.

En el período 1997-1998 se recomponen todos los rubros que integran el PBG,

A partir de este último año algunos rubros empiezan a decrecer siendo Construcciones e Industria Manufacturera las actividades más afectadas. En el año

² El Sector Primario se compone de actividades caracterizadas por tomar bienes y/o recursos de la naturaleza, tales como la agricultura, ganadería y minería

³ El Sector Secundario, cuyas actividades se caracterizan por transformar los bienes que le brinda el sector primario, esta representada por la actividad industrial

⁴ El Sector Terciario incluye las actividades de prestación de servicios diversos: comercio y servicios públicos y privados (como educación, salud, transporte, servicios profesionales, etc).

siguiente (1999) esta tendencia decreciente se generaliza para las demás actividades (excepto para la actividad Agropecuaria que registra un comportamiento ascendente en el trienio 1999- 2001) hasta el año 2002 el que ostenta los guarismos más bajos de la serie considerada. Este año marca un punto de inflexión, después del cual la recuperación de la economía sanjuanina fue rápida y el PBG en el año 2005 superó los valores alcanzados en el año 1998. En la Figura N°1 se ilustra la evolución del PBG desagregada por rubros.

El PBG creció El Cuadro N° 2 muestra el incremento anual en términos porcentuales.

En este Cuadro se observa que las tasas de crecimiento de los sectores Productores de Bienes superan a la del Sector Productor de Servicios para los tres últimos años de la serie (2003-2005). Si bien hubo una recomposición del Sector Productor de Bienes, la mayor participación en el PBG la sigue ostentando el Sector Terciario, tal como se ilustra en la Figura N° 2.

Ahora cabe preguntarse ¿Qué actividades explican esta recomposición del Sector Productor de Bienes?, los rubros “Minas y Canteras” y “Construcción”. Las mayores tasas de crecimiento anual para el trienio 2003-2005 lo registran el primero de los rubros – cuyos guarismos son 9,89%, 17,86% y 321,47% respectivamente- en el Sector Primario y el rubro Construcciones –con 76,33%, 92,70% y 26,64%- en el Sector Secundario.

El crecimiento del rubro Minas y Canteras está explicado por una mayor explotación de minerales no metalíferos, específicamente por la mayor producción del *"ferrosilicio"*.

La construcción está siendo potenciada por la minería aurífera, en particular por las inversiones en infraestructura realizadas en la etapas previas a la obtención del metal , y que están cumpliéndose desde hace aproximadamente cuatro años.

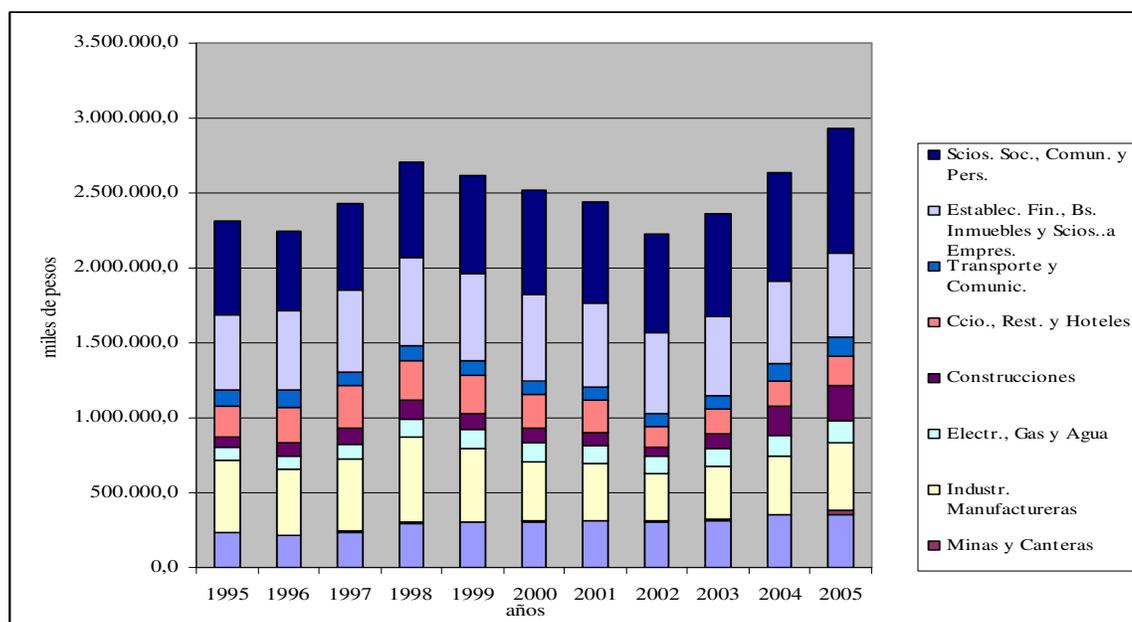
Cuadro N° 2
VARIACIÓN PORCENTUAL DEL PBG
Período 1995-2005

Sectores	Δ 95-96	Δ 96-97	Δ 97-98	Δ 98-99	Δ 99-00	Δ 00-01	Δ 01-02	Δ 02-03	Δ 03-04	Δ 04-05
PRODUCTORES DE BIENES	-4,67	11,28	20,22	-7,73	-9,69	-2,48	-11,58	11,71	20,16	13,50
SECTORES PRIMARIOS:	-8,14	11,62	24,29	1,86	0,62	2,82	-2,09	3,17	11,14	8,02
Agropecuario	-8,77	12,42	24,54	2,01	0,63	2,88	-1,86	3,06	11,01	1,97
Minas y Canteras	18,01	-14,02	13,65	-5,10	-0,01	-0,51	-14,11	9,89	17,86	321,47
SECTORES SECUNDARIOS:	-3,38	11,16	18,78	-11,29	-14,10	-5,14	-16,73	17,15	25,22	16,23
Industrias Manufactureras	-8,71	10,53	17,86	-13,43	-19,81	-2,78	-17,82	11,66	11,72	14,44
Electricidad, Gas y Agua	2,64	11,12	14,87	1,15	12,12	-11,97	0,80	3,64	9,32	6,66
Construcciones	24,81	14,31	27,13	-13,29	-17,04	-5,28	-35,63	76,33	92,70	26,64
PRODUCTORES DE SERVICIOS	-2,03	6,92	5,82	-0,34	0,04	-3,72	-7,09	3,44	6,07	9,78
SECTORES TERCIARIOS:	-2,03	6,92	5,82	-0,34	0,04	-3,72	-7,09	3,44	6,07	9,78
Cio., Rest. y Hoteles	17,81	19,17	-4,41	-5,85	-12,71	-7,00	-30,01	10,24	9,41	10,76
Transporte y Comunic.	4,61	-17,36	6,38	4,21	-7,89	0,71	-10,65	12,08	19,52	6,92
Est. Finan.,Bs, Inm. Y Scios. a Empresas	4,75	4,77	5,09	-1,39	1,12	-3,72	-3,30	-1,64	3,92	1,48
Scios. Soc., Comun. y Pers.	-15,03	8,68	11,46	2,23	5,31	-3,26	-2,62	4,98	5,08	16,33
TOTALES	-3,03	8,54	11,30	-3,38	-3,78	-3,26	-8,76	6,41	11,39	11,29

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Área Cuentas Macroeconómica - Instituto de Investigaciones de Estadística y Censos – Gob. de la Pcia. de San Juan

Figura N° 1

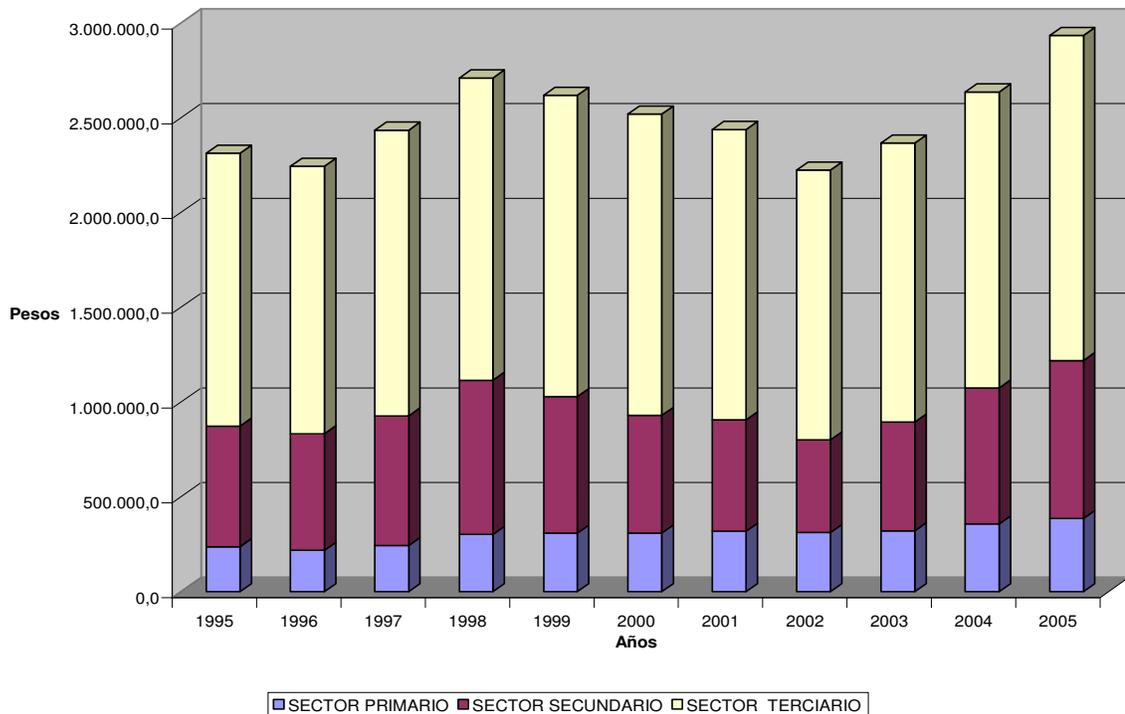
PRODUCTO BRUTO: RUBROS QUE LO COMPONEN



Fuente: Datos del Área Cuentas Macroeconómica - Instituto de Investigaciones de Estadística y Censos - Gov. de la Pcia. de San Juan

Figura N° 2

PRODUCTO BRUTO POR SECTORES



Fuente: Datos del Área Cuentas Macroeconómica - Instituto de Investigaciones de Estadística y Censos – Gob. de la Pcia. de San Juan

3.2. Participación de la minería en el Producto Bruto de San Juan

La participación del rubro Minas y Canteras en el PBG es inferior al 0,3% para la serie considerada, excepto para el año 2005 que alcanzó una participación de 0,95%. Este rubro comprende los minerales metalíferos (excepto oro y plata), no metalíferos y rocas de aplicación. El cuadro N° 3 muestra que la actividad minera se limitó a la explotación de minerales no metalíferos y rocas de aplicación, siendo nula la participación de la minería metalífera. La Figura N° 3 ilustra la evolución del rubro Minas y Canteras y del PBG.

La explotación del oro y plata, si bien son minerales metalíferos, se incluyen en el rubro “**Industria manufacturera**”, **cuenta Metales Básicos, sub cuenta Metales no Ferrosos –oro-** por tratarse de minerales procesado al momento de su extracción para su posterior comercialización. La extracción del oro se inicia en el año 2005 participando en ese período con \$ 8.203.271,53 en el PBG. Esta información se muestra en el Cuadro N° 4.

En la actividad de la construcción se refleja el impacto de la actividad minera, especialmente a partir del año 2003, cuando se inician las obras de infraestructura requeridas para el desarrollo de Veladero agregándose Gualcamayo en el año 2005. Es significativo el incremento anual de esta actividad, en los tres últimos años de la serie.

La "Construcción del sector minero", representa el 45%, 63% y 61% del rubro Construcciones para el trienio 2003-2005

En el Cuadro N° 4 se visualiza el comportamiento del rubro construcciones desagregado en las cuentas que lo componen.

Respecto del Sector Servicios, no se puede establecer qué porcentaje del incremento registrado en los últimos años obedece a la actividad minera, por no estar discriminada en las Cuentas Provinciales ni disponer de los valores agregados a nivel departamental.

En los informes brindados por las Direcciones de Comercio e Industria de los Departamentos Jáchal e Iglesia se observan que no ha habido incremento del número de establecimientos comerciales e industriales.

A partir del año 2006, y a medida que los emprendimientos metalíferos empiecen a producir, el aporte de la minería al PBG será mayor, reflejándose principalmente en el sector productor de bienes, por la obtención del metal como por la demanda de otros bienes que exige el desarrollo del proyecto.

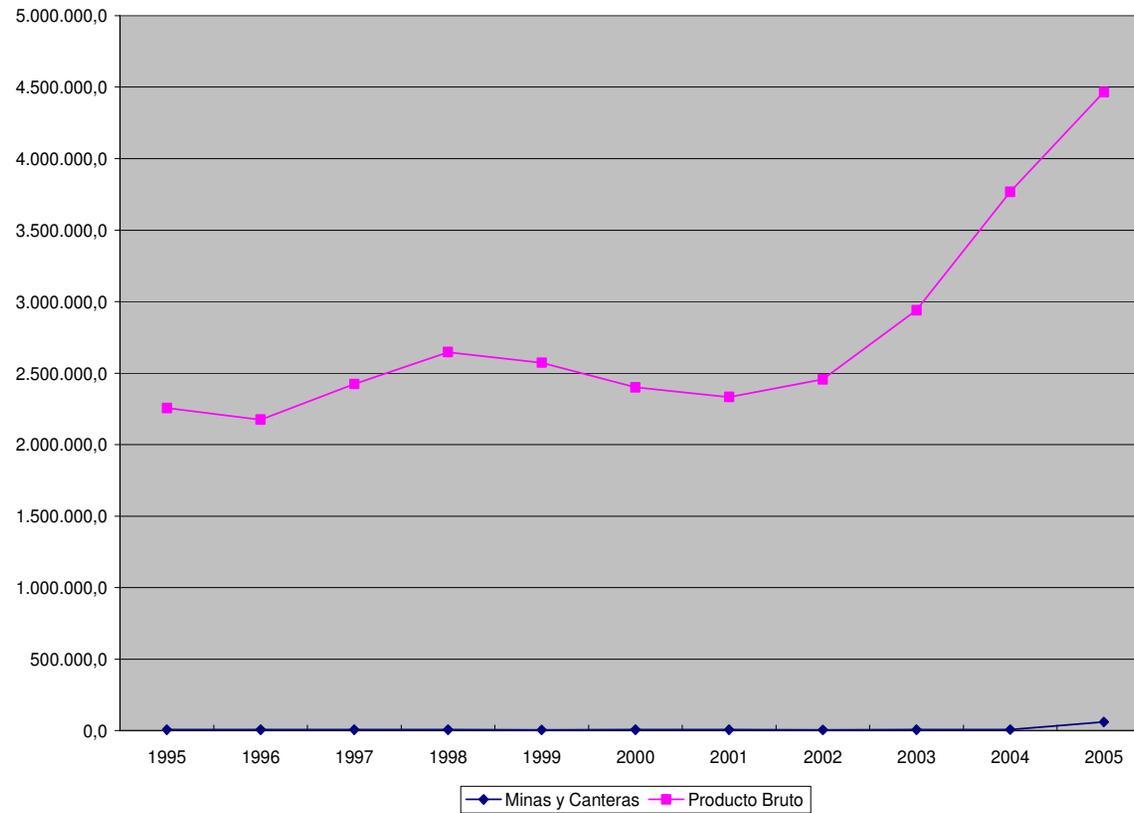
Cuadro N° 3
EVOLUCION RUBRO MINAS Y CANTERAS
 Período 1995-2005

Minas y Canteras	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Metalíferos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
No Metalíferos	2062,01	2830,45	2042,09	2276,43	2160,33	2723,90	2795,69	2548,26	2276,43	2470,70	20435,70
Rocas de Aplicación	3520,74	3757,76	3622,20	4160,84	3948,64	3384,54	3281,75	2671,52	3459,54	4289,83	8057,78
TOTALES	5.582,75	6.588,21	5.664,28	6.437,27	6.108,97	6.108,44	6.077,45	5.219,78	5.735,97	6.760,53	28.493,48

Fuente: Área Cuentas Macroeconómicas – Instituto de Investigaciones Estadísticas y Censos- Gob. de la Pcia., de San Juan

Figura N° 3

EVOLUCION DEL PRODUCTO BRUTO Y RUBRO MINAS Y CANTERAS



Cuadro N° 4
EVOLUCION RUBRO INDUSTRIA MANUFACTURERA

Período 1995-2005

INDUSTRIA MANUFACTURERA	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Elaboración de Alimentos y Bebidas	297.605,0	261.441,1	259.647,5	230.348,8	224.739,5	161.767,0	196.486,8	152.067,0	149.794,1	187.618,0	165.595,5
Elaborac., conservac. y envasado de frutas	21.557,4	20.903,8	17.086,3	25.243,1	27.867,4	24.357,0	26.315,7	29.678,5	34.357,7	30.368,8	29.095,1
Elaboración de vinos	142.557,0	114.676,0	110.625,0	87.982,0	96.578,0	77.879,2	69.323,0	68.752,0	66.298,3	134.096,1	135.858,8
Otros tipos de industrias alimenticias	133.490,6	125.861,3	131.936,2	117.123,7	100.294,0	87.660,1	100.848,1	53.636,4	49.138,2	23.153,1	34.871,1
Fabricación de Productos Textiles	5.728,5	3.245,5	13.174,9	6.873,2	6.755,8	6.151,5	5.457,6	3.740,6	3.789,8	5.307,9	4.410,7
Fabricación de Prendas de Vestir	21.699,5	22.141,6	30.134,6	13.937,6	12.753,9	11.378,4	12.415,1	5.502,4	8.339,3	5.563,6	12.410,2
Curtido de cuero, talabartería y calzado	2.071,5	4.701,0	7.200,5	1.992,7	1.844,7	1.647,3	1.438,2	2.361,3	2.698,9	1.634,8	2.213,1
Producción de madera y corcho (excepto muebles)	1.524,6	2.035,0	2.081,2	1.774,3	1.684,4	1.499,1	1.324,9	1.151,5	1.258,1	1.128,2	1.223,5
Fabricación de papel y productos de papel	12.012,7	4.635,7	8.348,8	29.472,3	24.983,6	21.388,8	18.450,4	11.398,4	15.370,3	11.850,0	14.136,6
Editoriales, imprentas y otros	13.455,9	13.818,5	13.504,1	10.994,3	9.972,8	8.767,7	7.820,8	5.086,5	8.510,1	8.446,9	10.103,3
Fabricación de sustancias y productos químicos	19.798,9	6.793,4	15.398,5	56.803,2	53.180,7	44.782,9	48.408,1	33.514,4	21.408,6	11.976,7	21.653,4
Fabricación de productos de caucho y plásticos	10.499,4	531,8	7.122,5	16.401,7	13.967,8	11.950,4	10.639,1	10.213,1	9.422,3	11.395,2	10.676,7
Fabricación de otros productos minerales no metalíferos	29.335,3	39.654,4	32.264,5	72.980,8	67.956,3	59.314,3	56.290,6	55.700,2	67.706,1	78.985,4	74.437,9
Metales básicos	15.038,2	20.523,2	24.639,1	45.260,2	31.059,9	-277,0	38.746,8	31.700,1	35.935,7	39.540,1	49.030,0
Ferroaleaciones	15.038,2	20.523,2	24.639,1	45.260,2	31.059,9	-277,1	20.942,0	17.133,3	35.935,7	39.540,1	40.826,7
. Metales no ferrosos -oro-											8.203,3
Fabricación de productos elaborados de metal	1.522,4	1.556,7	1.740,0	4.558,9	4.755,3	3.790,2	3.468,3	1.645,6	2.384,6	1.340,4	44.712,6
Fabricación de maquinarias y equipo	11.835,7	3.331,1	1.887,1	11.820,9	7.230,9	6.272,6	5.705,9	4.550,4	6.631,8	615,0	12.613,2
Motores, equipos y suministros eléctricos	6.554,7	10.480,0	9.581,3	6.463,7	7.223,8	6.430,4	4.105,6	4.038,3	2.266,7	1.970,6	5.743,5
Fabric. Equipo de radio, TV y comunic., maq. Oficina	624,9	319,5	-747,7	384,8	353,2	389,9	329,3	195,7	297,9	615,0	10.132,3
Fabric. De vehículos automotores y autopartes	1.273,3	9.028,7	10.993,5	11.779,3	10.833,0	9.318,8	8.494,1	7.231,2	6.110,1	7.238,9	3.869,8
Fabric. De muebles, etc.	-5.557,4	2.468,3	3.023,9	4.248,3	4.022,4	3.494,5	3.126,9	2.271,6	2.918,1	3.409,5	360,9
Unidades auxiliares	6.283,1	8.164,7	8.135,8	8.404,7	7.669,7	6.627,4	6.262,9	7.953,9	5.615,7	6.168,7	4.769,6
TOTAL INDUSTRIAS MANUFACTURERAS	451.306,1	414.870,1	448.130,0	534.499,8	490.987,8	392.823,6	428.971,2	340.321,9	350.458,2	391.542,2	448.092,5

Fuente: Área Cuentas Macroeconómicas – Instituto de Investigaciones Estadísticas y Censos- Gob. de la Pcia. de San Juan

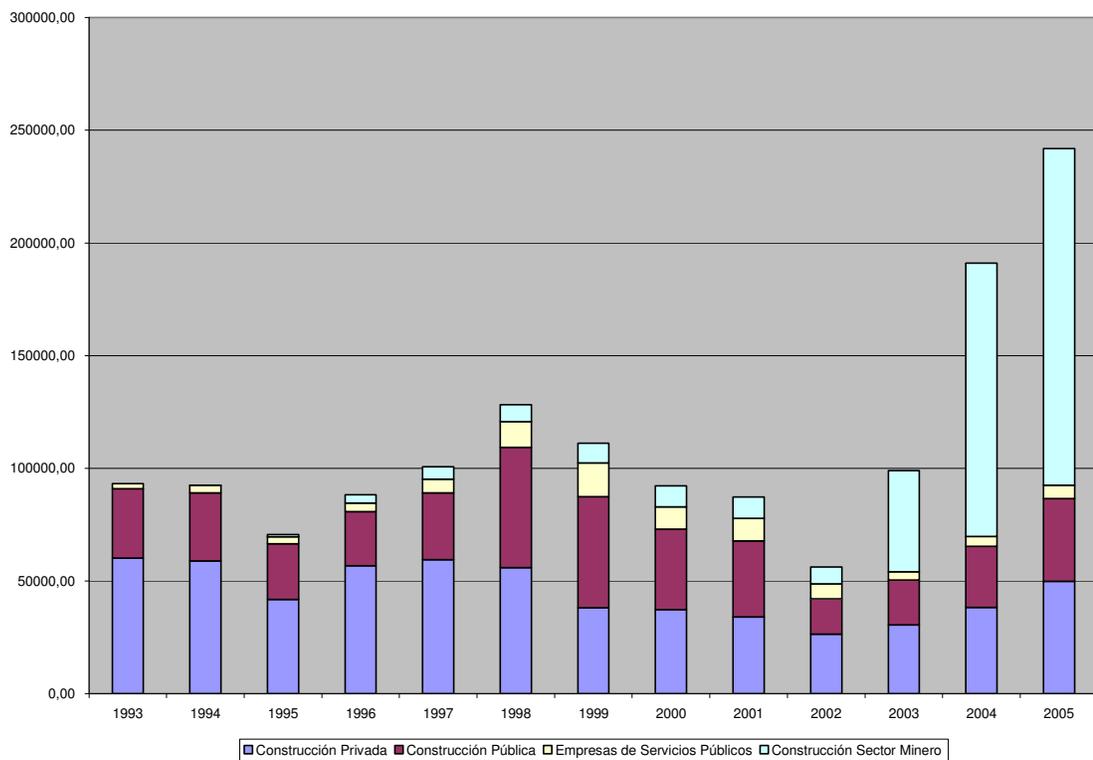
Cuadro N° 5
EVOLUCION RUBRO CONSTRUCCION
 Período 1995-2005

Actividades	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Construcción Privada	41.830,9	56.772,5	59.425,7	55.980,5	38.067,8	37.283,5	34.053,0	26.442,5	30.533,4	38.347,2	49.796,7
Construcción Pública	24.631,1	24.034,8	29.686,1	53.315,4	49.325,1	35.669,0	33.761,1	15.649,4	19.911,4	27.069,7	36.746,0
Empresas de Servicios Públicos	3.236,6	3.812,1	6.131,3	11.363,7	14.971,8	9.882,4	10.046,1	6.627,4	3.648,1	4.329,7	5.986,2
Construcción Sector Minero	936,2	3.543,4	5.533,1	7.455,7	8.730,1	9.332,5	9.439,5	7.477,4	45.001,2	121.211,3	149.297,5
TOTAL	70.634,9	88.162,8	100.776,1	128.115,3	111.094,9	92.167,5	87.299,7	56.196,7	99.094,1	190.957,9	241.826,5

Fuente: Área Cuentas Macroeconómicas – Instituto de Investigaciones Estadísticas y Censos- Gob. de la Pcia. de San Juan

Figura N° 4

EVOLUCION DEL RUBRO CONSTRUCCION



4. REGALIAS

Se reconoce a las provincias el dominio de los recursos naturales y la facultad imponer regalías

La descentralización de la explotación de los recursos no renovables es consecuente con el derecho de dominio consagrado en la Constitución Nacional y Provincial y en el mismo Código Minero.

La facultad del cobro de regalías por la explotación de los recursos naturales no renovables está plasmado en el segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Provincial dice: *".....Su aprovechamiento puede realizarlo por sí o por convenios con la Nación o con otras Provincias o con terceros, nacionales o internacionales, para su prospección, exploración y comercialización, fijando de común acuerdo el monto de las regalías o retribución a percibir. El Estado Nacional no podrá disponer sobre estos recursos de la Provincia sin el previo acuerdo de ésta, expresado por Ley."*

El presente tema se aborda en el marco jurídico vigente.

4.1.- Definición y naturaleza

La Ley N° 7281 de la Provincia de San Juan en su artículo 2° dice *"Considerase regalía, la retribución pecuniaria que debe abonarse al Estado Provincial por la extracción de los recursos naturales mineros de carácter no renovables situados en su jurisdicción"*

Las regalías mineras no constituyen tributo y el pago de las mismas no implica excepción alguna para el pago de impuestos, tasas y contribuciones que correspondiesen oblar por la extracción y que se encuentren establecidas por la aplicación de otras normas legales."

Por lo tanto el explotador del yacimiento mineral debe pagar al Gobierno la regalía, en carácter compensatorio por el agotamiento de un yacimiento mineral. Cada unidad de mineral extraída, no puede ser restituida e implica que menos cantidad de ese mineral está disponible para futuras extracciones.

La regalía no tiene categoría tributaria, en primer lugar porque el Estado exige su pago en virtud del derecho de dominio originario que tiene sobre el yacimiento minero que se está explotando y por el agotamiento de esa reserva explotada el explotador debe proceder al pago. En cambio el tributo es exigible por el poder de imperium del Estado, consagrado en la Constitución Nacional, pudiendo perseguir fines fiscales y extrafiscales⁵

En segundo lugar la regalía no detenta los caracteres distintivos de cada una de las categorías⁶ tributarias. Así la regalía no es un *impuesto* porque el fin de este último es *la financiación de aquellos servicios públicos indivisibles que tienen demanda coactiva y que satisfacen necesidades públicas.*

Tampoco una *tasa* porque esta categoría tributaria *es una contraprestación por la*

⁵ El poder tributario tiende ante todo a proveer de recursos al tesoro público, pero constituye, además, un valioso instrumento de regulación económica, debiendo siempre responder a un fin de interés público, de lo contrario se tornaría en ilegítimo

⁶ Los tributos se clasifican en: impuesto, tasas y contribuciones especiales. Esta última se clasifica a su vez en contribución de mejoras, peaje y contribución parafiscal.

utilización efectiva o potencial de un servicio público divisible. Mucho menos se puede asimilar a una contribución especial porque son prestaciones exigidas en razón de beneficios individuales o de grupos sociales, derivados de la realización de obras públicas o de actividades especiales del Estado.

La regalía constituye un recurso público, que se origina por la explotación de un recurso natural agotable, y no por el aporte coactivo de los ciudadanos que conforman la generación presente y que son los beneficiarios directos de los bienes financiados con este recurso.

Los gastos que se pueden financiar con los recursos regalísticos, coherentemente con su carácter "compensatorio", lo establece la misma Ley Provincial N° 7.281, tema abordado en el apartado siguiente.

4.2. Cálculo y destino de la regalía. Participación.

El Capítulo VI de la Ley Nacional N° 24.196 de Inversiones Mineras establece el procedimiento para calcular las regalías.

En primer término fija que el importe a cobrar en concepto de regalía no puede superar el 3% del valor mineral extraído conocido como "valor boca mina".

El artículo 22 bis de la misma ley –introducido por la Ley 25.161- define mineral boca mina al mineral extraído, transportado, y/o acumulado previo a cualquier proceso de transformación. A continuación define *el valor boca mina de los minerales y/o metales declarados por el productor minero como el valor obtenido en la primera etapa de su comercialización, menos los costos directos y/u operativos necesarios para llevar el mineral de boca mina a dicha etapa, con excepción de los gastos y o costos directos o indirectos inherentes al proceso de extracción:*

- a. Costos de transporte, flete y seguros hasta la entrega del producto logrado, menos los correspondientes al proceso de extracción del mineral hasta la boca mina.*
- b. Costos de trituración, molienda, beneficio y todo proceso de tratamiento que posibilite la venta del producto final, a que arribe la operación minera.*
- c. Costos de comercialización hasta la venta del producto logrado.*
- d. Costos de administración hasta la entrega del producto logrado, menos los correspondientes a la extracción.*
- e. Costos de fundición y refinación.*

Queda expresamente excluido de los costos a deducir todo importe en concepto de amortizaciones.

En todos los casos, si el valor tomado como base de cálculo del valor boca mina fuese inferior al valor de dicho producto en el mercado nacional o internacional, se aplicará este último como base de cálculo.

La Provincia de San Juan por Ley 7.029 adhiere a lo dispuesto en la Ley 25161. A su vez en la Ley 7.281 establece todos los aspectos atinentes a la regalías como recurso público y que se tratan a continuación.

Está sujeta al pago de regalías toda extracción de sustancias minerales de los yacimientos situados en el territorio de la Provincia de San Juan. A estos fines se entiende por sustancias minerales las que el Código de Minería clasifica como de primera y segunda categoría.

La obligación del pago nace a partir del momento en que se procede a extraer las sustancias minerales o su depósito en boca mina, independiente de su destino. Esta exento del pago de regalías todo productor minero cuya facturación anual sea inferior a pesos un millón doscientos mil (\$ 1.200.000). También esta exenta la actividad de extracción de sustancias minerales con fines de estudios especiales y de investigación.

Los sujetos obligados al pago de las regalías son las personas beneficiarias de toda concesión minera, que explote, industrialice y/o comercialice minerales de primera y segunda categoría según la clasificación del Código de Minería de la Nación.⁷

La determinación del monto a pagar se realiza en carácter de declaración jurada y se paga bimestralmente.

El Gobierno Provincial participa de la recaudación al Municipio depositario del yacimiento minero, según los siguientes coeficientes:

- 55% Rentas Generales de la Provincia
- 33% Municipalidad del Departamento donde se encuentra el yacimiento minero.
- 12% Dirección de Minería de la Provincia

Los Recursos asignados al Municipio deben destinarse a la realización de infraestructura de obra pública a favor del Departamento. A estos fines el Decreto 0167-S.E.M.-07 considera infraestructura de obra pública a *“todos los proyectos, construcciones, conservaciones, instalaciones, adquisición, arrendamiento o reparación de maquinarias con vinculación directa a una obra pública, elementos de trabajo y obras en general que realice el Municipio conforme a la normativa aplicable, y que tenga como fin inmediato el desarrollo social y económico de la comunidad.”*

Los recurso asignados a la Dirección de Minería se depositan en una cuenta especial y su uso es exclusivamente para aplicar a tareas de verificación y control, especialmente las acciones dirigidas a la preservación del ecosistema, que se debe realizar ejerciendo el Poder de Policía Minero.

También en la normativa provincial se contempla la compensación parcial y total de las regalías por inversiones en obras de infraestructura. Operará para los proyectos mineros que desarrollen obras de infraestructura vial y/o energética en beneficio de la Provincia y siempre que esas obras hayan sido declaradas de utilidad pública previamente.

5. LAS REGALIAS MINERAS Y LAS FINANZAS PROVINCIALES

La explotación de un yacimiento minero es una alternativa de mejoramiento de la calidad de vida y del futuro del lugar donde se encuentra. ¿Por qué? La riqueza minera por su localización en regiones de escaso progreso y/o con economías estancadas, constituye una oportunidad para la creación de empleo, el arraigo poblacional, la incorporación de nuevas tecnologías y la contribución a las finanzas públicas a través del pago de las regalías entre otras.

⁷ Ver apartado 2.1

La riqueza minera metalífera de la Provincia está distribuida principalmente en tres Departamentos: Jáchal, Iglesia y Calingasta. En conjunto representan el 70% del territorio provincial, en zona de cordillera y precordillera, albergando el 6,29 % de la población sanjuanina. Jáchal históricamente fue el departamento que se destacó por su importante desarrollo económico: y ubicación estratégica por ser el paso comercial de la región centro oeste del país a Chile y por que siempre ostento un desarrollo agrícola-ganadero y minero (rocas de aplicación). Pero por rezago tecnológico, paulatinamente entró en una postergación.

En este punto se analizan las regalías como fuente de financiamiento del Gobierno Provincial y Municipal.

En el siguiente Cuadro se detalla el total de regalías percibidas hasta la fecha, y el destino de las mismas según artículo 17° de la Ley Provincial 7.281.

Cuadro Nº 6
REGALIAS MINERAS PERCIBIDAS
POR LA PROVINCIA DE SAN JUAN⁸

-en pesos corrientes-

Fecha	Regalía * Total \$	Municipio 33% Regalía \$	Rentas Generales 55Regalía \$	Acción. de Minería 12Regalía \$
2006				
Marzo-Abril	4.459.358,61	1.471.588,34	2.452.647,24	535.123,03
Mayo-Junio	2.820.192,94	930.663,67	1.551.106,12	338.423,15
Julio-Agosto	2.581.757,20	851.979,88	1.419.966,46	309.810,86
Sep-Octubre	6.244.998,76	2.060.849,59	3.434.749,32	749.399,85
nov-Diciembre	7.305.296,39	2.410.747,81	4.017.913,01	876.635,57
Reajuste	1.423.273,00	469.680,09	782.800,15	170.792,76
2007				
Enero-Febrero	7.296.928,78	2.407.986,50	4.013.310,83	875.631,45
Marzo-Abril	3.084.526,96	1.017.893,90	1.696.489,83	370.143,24
TOTAL	35.216.332,64	11.621.389,77	19.368.982,95	4.225.959,92

Fuente. Elaboración propia

* Datos de la Secretaría de Minería de la Provincia de San Juan

5.1. Aspectos a considerar

A efectos del análisis de las regalías en las Finanzas Públicas Provinciales, se tienen en cuenta lineamientos del Federalismo Fiscal y del Uso Racional de los Recursos no Renovables.

- Stock de reservas fijo y desconocido. San Juan tiene un potencial de riqueza geológica. La riqueza minera no está identificada, tampoco evaluada técnica ni económicamente.

⁸ A la fecha de emisión del informe no se había registrado el ingreso de regalías por las extracciones minero metalíferas realizadas a partir de Mayo de 2007.

- Los recursos naturales son de dominio público.
- Una unidad de mineral removida hoy significa que menos cantidad está disponible para la extracción futura. El Estado debe establecer una política de distribución intergeneracional del uso del recurso que asegure niveles de consumo estables a las generaciones futuras.
- El Gobierno Provincial se reserva la explotación del recurso natural y participa al Gobierno Municipal de las regalías que le ingresan
- El ingreso por regalías mineras esta ligado al precio internacional del metal. Cuanto mas significativo sea este ingreso en los recursos gubernamentales, más afectado serán sus finanzas ante variaciones del precio del commodity.
- Debe planificarse la explotación de los recursos mineros en aras de la sustentabilidad fiscal de los gobiernos afectados.
- La regalía minera es un recurso no tributario. Su pago es a los efectos de compensar al Estado por la extracción de un recurso natural no renovable.
- La infraestructura de obra pública, destino de la regalía minera que recibe el nivel de Gobierno Municipal en la medida que se explotan los recursos mineros metalíferos, debe asegurar la equidad intergeneracional y colaborar a la sustentabilidad fiscal.

5.2. Las Regalías y los Recursos y Gastos Corrientes de la Provincia de San Juan

El Cuadro N° 7 muestra los Ingresos y Gastos Corrientes⁹ de la Provincia, las Regalías Mineras y la participación relativa de estas en el total de los Recursos y Gastos Corrientes. Del mismo se infiere que los ingresos en concepto de Regalías no son significativos en el total de los Recursos ni como fuente de financiamiento de los Gastos.

En cambio para la Dirección de Minería si es significativa la participación en las Regalías respecto al total de los Recursos que percibe. En el año 2006 las regalías representan el 39,6% de los Recursos y para el primer semestre del 2007 alcanzan el 62,96%.

Cuadro N° 7

INGRESOS Y GASTOS CORRIENTES PROVINCIALES

-en pesos corrientes-

Cuenta	Año 2005	Año 2006	1° Semestre 2007
Ingresos Corrientes	1.381.448.540,00	1.772.119.717,00	1.088.955.692,00
Gastos Corrientes	954.738.082,00	1.184.847.118,00	614.505.798,00
Regalías		10.791.226,03	12.803.716,91
Part. Regalías en Ingresos Corrientes		0,61%	1,18%
Part. Regalías en Gastos Corrientes		0,91%	2,08%

Fuente: Elaboración Propia. Datos de Ejecuciones presupuestarias obrantes en WWW.sanjuan.gov.ar

Cuadro N° 8

⁹ Cuentas correspondientes a la Administración Pública No Financiera

RECURSOS DE LA DIRECCIÓN DE MINERÍA
-en pesos corrientes-

Item	Año 2005	Año 2006	1° Sem. 2007
Total de Recursos	1.684.762,87	2.988.641,81	4.832.530,13
Regalías		1.183.357,04	3.042.602,88
Part. Regalías en Total de Recursos		39,60%	62,96%

Fuente: Elaboración propia según datos Dirección de Minería- Gbno. San Juan

5.3. Las Regalías y los Recursos de los Municipios beneficiarios

A diferencia de lo expuesto en el punto anterior, si es relevante la participación relativa de las Regalías en los Recursos Municipales. En el siguiente Cuadro se muestran los Recursos Corrientes, clasificados según la Jurisdicción, para los tres Departamentos depositarios de los yacimientos metalíferos actualmente en etapa de explotación o exploración. La información relevante para este análisis es la del Departamento Iglesia porque es el único que esta percibiendo Regalías¹⁰. Este recurso no tributario representa más del 90 % de los recursos municipales tanto para el año 2006 como para el primer semestre del 2007, siendo superior en este último período en 1,18 respecto a la participación relativa anterior. Si se considera la participación relativa de las Regalías en el Total de los Recursos Corrientes, también es significativa, representado el 67 % de los mismos en el presente año.

Cuadro N° 9

RECURSOS CORRIENTES DE LOS DEPARTAMENTOS DEPOSITARIOS DE YACIMIENTOS MINEROS EN EXPLOTACION O EXPLORACION AVANZADA
-en miles de pesos corrientes-

Municipalidad de Iglesia

RECURSOS MUNICIPALES	Año 2005	Año 2006	1° Sem. 2007
De Jurisdicción Municipal	747,00	2.564,60	6.108,10
Regalías	0,00	2.402,30	5.793,30
Otros	747,00	162,30	314,80
De otras Jurisdicciones	7.410,60	5.506,20	2.485,20
De Jurisdicción Nacional		280,70	0,00
TOTAL RECURSOS CORRIENTES	8.157,60	8.351,50	8.593,30
Part. Regalías en Rec. Jurisd. Municipal		93,67%	94,85%
Part. Regalías en Recursos Corrientes		28,76%	67,42%

Fuente: Datos de la Dirección de Presupuesto de la S.H.y F. y de S.E.M.
Gbno. San Juan

¹⁰ Veladero es el único emprendimiento minero que esta en etapa de producción.

Municipalidad de Jáchal

RECURSOS MUNICIPALES	Año 2005	Año 2006	1° Sem. 2007
De Jurisdicción Municipal	617,90	908,70	231,80
Regalías	0,00	0,00	0,00
Otros	617,90	908,70	231,80
De otras Jurisdicciones	5.691,90	6.455,40	2.183,60
De Jurisdicción Nacional	268,20	214,70	65,50
TOTAL RECURSOS CORRIENTES	6.578,00	7.578,80	2.480,90

Fuente: Elaboración propia según datos Secretaría de Minería Dirección de Minería- Gbno. San Juan

Municipalidad de Calingasta

RECURSOS MUNICIPALES	Año 2005	Año 2006	1° Sem. 2007
De Jurisdicción Municipal	645,30	706,80	332,60
Regalías	0,00	0,00	0,00
Otros	645,30	706,80	332,60
De otras Jurisdicciones	3.342,40	3.956,40	2.399,60
De Jurisdicción Nacional	0,00	0,00	0,00
TOTAL RECURSOS CORRIENTES	3.987,70	4.663,20	2.732,20

Fuente: Elaboración propia según datos de la Secretaría de Minería - Gbno. San Juan

5.4. Proyectos en marcha: Estimación Regalías Mineras

A efectos de conocer la incidencia de las regalías minero metalíferas en las finanzas de la provincia en los próximos años, se expone los resultados de un estudio preliminar realizado en el marco del proyecto.

La estimación de este ingreso se realiza teniendo en cuenta los cuatro (4) proyectos que están en etapas de explotación o estado de exploración avanzada según lo siguientes supuestos:

1. Periodo de 20 años.
2. Proyectos considerados: Veladero, Gualcamayo, Casposo y Lama Pascua.
3. La producción de Gualcamayo será equivalente al 80% de la reserva estimada.
Los otros proyectos no refieren producción, se considera que la misma equivale al 85% de la reserva estimada. Este porcentaje surge de consultas realizadas a profesionales vinculados con la actividad.
Respecto del proyecto binacional LamaPascua, al no conocer la participación de cada uno de los países intervinientes, se estima que el 50% de la producción será para Argentina.
4. La producción anual se considera constante y equivalente al cociente entre la Producción total y los años de vida útil.
5. No se dispone de información sobre el porcentaje que los costos determinados en el artículo 22 bis de la Ley 24196 representan del valor de producción, ni de los otros costos no contemplados en dicho artículo.
6. En términos físicos, se estima que la regalía representa el 2,4% de la producción, obteniéndose así la regalía expresada en onzas oro.
7. La regalía determinada en términos físicos se multiplica por el valor onza oro-dólar, tomando la cotización en U\$S 720. (al 31 de Julio de 2007).
8. Para expresar la regalía en pesos se considera la cotización del dólar a la misma fecha \$ 3,10.
9. El cálculo de las regalías se realizan a partir del mes de mayo de 2007,

10. Para la estimación de las regalías por metal plata, se siguió un procedimiento equivalente al del metal oro.
11. La cotización onza plata es U\$S 14,00
13. La tasa de descuento 12% anual
14. No se considera inflación

La estimación de las Regalías a generar por cada de los cuatro proyectos analizados, se exponen a continuación:

Proyecto Veladero:

Es el único emprendimiento que esta en la etapa de producción de oro y por lo tanto oblando regalías. Se sitúa en el Departamento Iglesia.

Acorde a la producción estimada (descontando las regalías ya ingresadas), el Valor Actual de las regalías a generar es aproximadamente \$ 250.000.000,00, correspondiéndole \$ 82.500.000,00 al Municipio, \$ 137.500.000,00 Rentas Generales y \$ 30.000.000,00 a Dirección de Minería.

Este aporte es muy significativo para el Municipio, anualmente recibirá en promedio \$ 5.500.000,00, monto equivalente al 60% de sus Recursos Corrientes¹¹

Proyecto Lama Pascua:

Es un proyecto binacional. Se desconoce como se distribuirá la producción entre ambos países. Para este trabajo se supone que la producción se divide en partes iguales. Esto afecta el cálculo de la regalía.

Considerando el 50% de la producción, se estima el Valor Actual de las regalías por la explotación de oro y plata en \$ 270.000.000,00, a distribuir en 20 años.

De ello resulta que anualmente el Municipio recibirá \$ 4.455.000,00, Dirección de Minería \$ 1.620.000,00 y Rentas Generales \$ 7.425.000,00.

Cabe destacar que Veladero y Lama Pascua se localizan en el mismo Departamento. Por lo tanto a partir del momento que este último empiece a producir (año 2009), el Municipio recibirá en concepto de regalía una suma aproximada de \$ 10.000.000,00.

Proyecto Gualcamayo:

El Valor Actual del monto de regalías a generar por este proyecto oscila en \$ 65.000.000,00, correspondiéndole \$22.000.000,00 al Municipio de Jáchal, lugar donde se encuentra el proyecto.

En promedio anual el Municipio recibirá \$ 2.200.000,00, Rentas Generales de la Provincia, \$ 3.580000,00 y Dirección de Minería \$ 720.000,00.

Comparando con los datos obrantes en el Cuadro N° 9, y de mantenerse las condiciones supuestas, se infiere que el ingreso por regalía duplicará ampliamente a los recurso de jurisdicción Municipal y representará la tercera para de los Recursos Corrientes.

Además del aporte regalístico, el Departamento se beneficiará con otro aporte, fondo compensador, equivalente al 1% del monto de facturación, porcentaje que se elevará al 1,5% a partir del tercer año de producción.

Proyecto Casposo

Este proyecto esta localizado en el Departamento Calingasta. el Valor Actual del monto de regalías a pagar por la explotación de oro y plata, es aproximadamente \$ 16.000.000,00, distribuidos en 7 años. El Municipio recibirá el 33% de ese monto, que equivale a \$ 5.280.000,00, Rentas Generales \$ 8.800.000,00 y Dirección de Minería \$ 1.920.000,00. Para las finanzas municipales, las regalías representarán el 12% de los Recursos Corrientes.

¹¹ Ver Cuadro N° 9

CONCLUSIONES

Las regalías mineras desde el año 2006, al iniciar la producción Veladero, contribuyen a los ingresos en los dos niveles de Gobierno: Provincial y Municipal.

La distribución espacial de los yacimientos minero-metalíferos determina los Municipios que participan de la regalía. En San Juan, los Departamentos depositarios de los principales yacimientos mineros: Iglesia, Jáchal y Calingasta se caracterizan por bajo nivel de actividad económica. El aporte regalístico a las finanzas municipales, debe atenuar las asimetrías de índole socioeconómicas existentes entre los Departamentos

De las proyecciones realizadas se deduce que el valor actual del monto de regalías a pagar por la extracción de oro y plata, en los cuatro proyectos considerados, oscila en \$ 601.000.000,00. Aproximadamente \$198.330.000,00 serán participados a los tres municipios, \$72.120.000,00 a la Dirección de Minería de la Provincia y el resto a Rentas Generales.

Actualmente el único Municipio que esta percibiendo regalías mineras es Iglesia, cuyo monto representa más del 90% de los Recursos de Jurisdicción Municipal. En su territorio se localizan los dos yacimientos de mayor magnitud de San Juan: Veladero y Lama Pascua.

En este Departamento se genera alrededor del 87% de la regalías proyectada en la Provincia. El valor actual del total de las regalías a pagar por ambos proyectos es aproximadamente \$ 520.000.000,00, correspondiéndole al Municipio \$ 170.000.000,00.

Jáchal, se verá beneficiado por las regalías a pagar por el emprendimiento Gualcamayo. El valor actual de ese monto es aproximadamente \$ 22.000.000,00 lo que hace un promedio anual de \$2.200.000 durante los diez años estimados de vida útil. También recibirá ingresos en concepto del fondo compensador. La suma de ambos conceptos representa más de la tercera parte de los recursos corrientes del Municipio.

En Calingasta, el valor actual del monto de regalías a percibir en concepto de explotación de oro y plata, por el proyecto Casposo es de \$ 5.500.000 distribuido en 7 años. Este recurso se incrementará cuando el proyecto Pachón empiece a producir. No se ha incluido en la proyección por falta de datos respecto a la composición de su reserva. La regalía esperada superará ampliamente los recursos corrientes del Municipio.

Si bien en cada Departamento es significativa la participación relativa de la regalía en sus recursos, en términos absolutos no es así. Los Departamentos beneficiarios se caracterizan por su dependencia financiera, principalmente de las transferencias por coparticipación y otros aportes del Gobierno Provincial.

Para la Provincia el Valor Actual del monto total a percibir en concepto de regalía por los cuatro Proyectos considerados, representa menos del 50% de los gastos corrientes ejecutados en el primer semestre de 2007.

Hoy el desafío está en desarrollar un plan estratégico para invertir los fondos regalísticos. El bien objeto de la regalía debe asegurar un beneficio equivalente, y así no resentir la economía una vez que se deje de percibir las mismas.

La aplicación de los recursos en concepto de regalías debe ser en bienes que garantice la sustentabilidad fiscal y la distribución intergeneracional de su beneficio.

El monto de la regalía que ingresa a Rentas Generales de la Provincia no tiene asignación específica. Considerando el carácter compensatorio de la misma, también debería normarse su destino, en forma similar al establecido para los Municipios.

En este trabajo no se ha abordado el tema de las alícuotas aplicadas para distribuir los ingresos por regalías.

El ingreso por regalía depende fundamentalmente del plan de explotación trazado por el Gobierno porque se recaudan en la medida que se extrae el recurso y según el volumen de la producción, y de acuerdo a los precios internacionales del metal.

La regalía es un efecto más de la actividad minera, que se refleja en las finanzas gubernamentales, es su primer impacto. No es un indicador fundamental de la repercusión económica de la actividad minera, la misma se aprecia a través del Producto Bruto Geográfico.

Bibliografía

Canseco Cisneros, Javier Diez, Regalía Mineras Oportunidad para el Desarrollo de Moquegua, 2004 en www.econlink.com.ar/definición/recursos.shtml

Código de Minería comentado por Edmundo Catalano, Zavallia, 10º Edic.,2006.

Constitución de la Nación Argentina

Constitución de la Provincia de San Juan

Curso de Economía Ambienta II, Los Recursos No Renovables, opción II

Dirección Nacional de Programación Económica Regional, Mineral de Cobre y oro en la región NOA

Ley Nacional Nº 24.196 de Inversiones Mineras

Ley Nacional Nº 25.161

Ley Nacional Nº 25.243 Tratado de integración minera con Chile

Ley Provincial 7200

Ley Provincial 7029

Decreto 0167 S.E.M.-07

Martínez Illanes, Sandra y Otros, "Minería y Crecimiento", trabajo presentado en la I Jornadas Visión Interdisciplinaria de la actualidad Minera, realizada en San Juan en Noviembre de 2006

Porto, Alberto, "Microeconomía y Federalismo Fiscal", ED. UNLP, 2002,

Porto, Alberto y Gasparini, Leonardo "Descentralización Fiscal", EDULP, 1998,

Piffano, Horacio, "Explotación de los recursos no renovables en un sistema federal de gobierno", EDULP 2003

Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, "Regalías Mineras, Análisis de un discutido impuesto," Perú, 2004.

Villegas, Héctor B., Manual de Finanzas Publica, Depalma, Buenos Aires, 2000.

www.sanjuan.gov.ar/hacienda/index.php

www.sanjuan.gov.ar/secretariade_mineria

www.iiee.gov.ar

www.secyt.gov.ar/pype/recursos_nat_pype.htm

www.econlink.com.ar/definicion/recursos.shtml

O impacto do aumento da carga tributária sobre a parcela mais pobre dos trabalhadores brasileiros entre 1996 e 2004

Francisco Rozsa Funcia

ffuncia@imes.edu.br

Sandro Renato Maskio¹

sandromaskio@ig.com.br

JEL: H23

Resumo

O objetivo deste artigo é discutir o impacto que elevação da carga tributária sobre os rendimentos dos trabalhadores brasileiros entre 1996 e 2004, num período em que marca os dez anos de estabilização da inflação no Brasil. De um lado o salário real médio dos trabalhadores apresentou um perda real no período, fruto da própria dinâmica do mercado de trabalho no período. Do outro lado, o aumento da carga tributária após o Plano Real se deu com o aumento da regressividade do sistema. Diante deste cenário o estudo procura avaliar a evolução da renda dos trabalhadores, segmentados em diversas faixas de renda, após a incidência da tributação, e seu reflexo sobre a distribuição de renda.

Palavras chave: regressividade tributária, distribuição de renda, desigualdade social.

Abstract

The objective of this paper is discuss the tributary elevation impact in the brazilian works income between 1996 since 2004, in a period marked for the ten ears of inflation stabilization in Brazil. The average works real income presented a real loss in period, because of the work market dynamic. In the other side, the tributary elevation after Real Plan made the system more regressive. Before this scenery this study make an analysis of the works income evolution, segmented in some income group, after tributary incidence, and them reflex on the income distribution.

Key Words: tributary regressive system; income distribution; social inequality.

¹ Mestres em Economia Política pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP) e Professores do Curso de Ciências Econômicas da Universidade Municipal de São Caetano do Sul (IMES).

Introdução

Na última década, após a conquista da estabilização, uma das questões mais discutidas na economia brasileira passou a ser a qualidade de suas finanças públicas, cujas medidas passaram a ter um efeito real com o fim da inflação, e o processo de redistribuição de renda. Até então, o governo usufruiu do mecanismo de imposto inflacionário, da desvalorização de suas despesas reais, do perigoso financiamento com títulos de curtíssimo prazo, entre outros instrumentos, num período em que e os trabalhadores sofreram com o processo de concentração da renda.

A partir do Plano Real, o governo foi obrigado a reestruturar sua base de financiamento para manter a máquina pública e honrar seus compromissos. Neste contexto, a carga tributária iniciou uma trajetória de aumento ao longo da última década, expandindo-se de aproximadamente 28% do PIB, em 1994, para cerca de 35,9% do PIB em 2004, além do aumento do estoque de dívida pública líquida, que neste mesmo período se ampliou de 28,5% do PIB para 51,9% do PIB². Entretanto este aumento da carga tributária não se deu de forma neutra. Pelo contrário, a estrutura tributária brasileira apresenta algumas características estruturais que geram impactos intensos e diferenciados na economia.

Além de apresentar um nível de arrecadação agregada muito elevada, comparativamente a outros países com semelhante grau de desenvolvimento, como Argentina e Chile, no Brasil há uma forte concentração da arrecadação nos tributos indiretos, especialmente os que incidem sobre o processo de produção e circulação de mercadorias: à guisa de ilustração, somente o ICMS (Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços), de competência estadual, o COFINS (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social) e o IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados), de competência federal, representaram cerca de 40% do total da arrecadação tributária nacional em 2004 e 2005.

Em função desta estrutura, o recente aumento da carga tributária tem se revelado perverso, pois não é transparente aos contribuintes, dado que grande parcela da tributação embutida nos preços não é percebida pela população. Neste ambiente há um fator agravante,

² Dados da Secretaria do Tesouro Nacional e do Banco Central do Brasil, respectivamente, considerando a antiga metodologia de cálculo do PIB utilizada pelo IBGE, reformulada em 2006.

pois, segundo a noção Keynesiana de que as famílias com menor renda tendem a utilizar uma parcela maior desta renda para o consumo, as famílias mais pobres são as mais penalizadas..

Diante disto, este estudo busca avaliar o impacto do aumento da carga tributária no período de 1996 a 2004 sobre o rendimento dos trabalhadores brasileiros, segundo as diferentes faixas de renda. Além disso, visa identificar os efeitos quantitativos deste aumento diante do caráter regressivo da tributação, bem como em relação ao processo de redistribuição de renda verificado recentemente.

Para tanto, além desta introdução, o presente artigo foi estruturado em mais 5 seções. A primeira e a segunda apresentam os resultados de estudos recentes que abordam a queda da desigualdade de renda e o aumento da carga tributária no Brasil. A terceira seção trata das transformações recentes no mercado de trabalho e seus efeitos sobre o emprego e a renda. A quarta seção analisa o impacto do aumento da carga tributária sobre a renda dos trabalhadores. Por fim, são apresentadas as considerações finais.

Do ponto de vista metodológico, foi analisada a evolução da carga tributária e sua composição, bem como a evolução da renda bruta dos trabalhadores do Brasil, em valores reais³. Depois de analisadas separadamente cada uma destas variáveis, as informações sobre renda bruta foram comparadas com a carga tributária para determinar a evolução da renda líquida de tributação dos trabalhadores. Desta forma, foi possível observar o impacto da recente evolução da carga tributária brasileira sobre a renda de seus trabalhadores, segmentada por faixas.

Os dados para o estudo foram extraídos da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio dos anos de 1995, 1996, 1998, 2002, 2004 e 2005, e da Pesquisa de Orçamento Familiar de 1995/96 e de 2002/2003, ambas realizadas periodicamente pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Além de estimular a realização deste estudo, o trabalho de Zockun (2005) também colaborou com informações preciosas sobre a evolução da regressividade tributária no Brasil .

O referencial teórico adotado, além da perspectiva Keynesiana, contou com contribuições de especialistas sobre o tema no Brasil, como Varsano (1997), Giambiagi e Além (2000) e Barros et al (2006), entre outros. O impacto do aumento da carga tributária sobre os trabalhadores situados nas faixas com menores rendimentos foi analisado através de

³ Os dados sobre a renda para a realização deste trabalho foram deflacionados pelo IPCA, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, e avaliados em R\$ de 2006.

um estudo dedutivo, tomando por base uma análise quantitativa da evolução da renda e da carga tributária no Brasil no período 1996-2004.

1. Perspectiva Teórica do Estudo

A distribuição de renda tem se constituído em objeto de estudo desde as contribuições dos clássicos da economia política. À guisa de ilustração, David Ricardo apontava que o objeto de estudo da economia política era determinar como seria repartido o produto anual da terra e do trabalho entre capitalistas, trabalhadores e proprietários de terra (ou se transformaria em lucro, salário e renda da terra). Thomas R. Malthus e David Ricardo travaram um debate sobre a disputa entre capitalistas e proprietários de terra sobre a apropriação do excedente econômico. Karl Marx demonstrou que o lucro do capitalista tem origem na exploração do trabalho (trabalho excedente não é pago pelo capitalista) e que a concentração de capital é consequência da natureza do desenvolvimento do capitalismo.

Os estudos sobre a tributação também remontam a era clássica da economia política e de seus antecedentes. Os fisiocratas, por exemplo, pregavam que a tributação deveria respeitar a capacidade de pagamento do contribuinte e defendiam a adoção de um imposto único incidindo sobre a renda da terra como forma de financiar os gastos do governo sem onerar (e portanto inibir) a atividade produtiva. Os clássicos, por seu turno, discutiram a questão tributária sob a ótica do *laissez-faire*. Adam Smith, por exemplo, considerava que o bem-estar social seria alcançado a partir da existência da livre-iniciativa para o desenvolvimento das atividades produtivas, desde que a sociedade fosse bem governada, isto é, o Estado restrito às funções de segurança, justiça e obras.

Do distante século XIX até a atualidade, muitos estudos foram desenvolvidos abordando tanto a queda recente na desigualdade de distribuição de renda, quanto a qualidade do aumento da carga tributária no Brasil para o financiamento dos crescentes gastos públicos.

1.1 Desigualdade de Renda: estudos recentes

Estudos recentes de SOARES (2006), PAES DE BARROS et al (2006a) e PAES DE BARROS et al (2006b) apontam para uma queda na desigualdade de renda no período 2001-

2004. Os principais fatores explicativos dessa queda foram os programas de Transferência de Renda do Governo Federal e a queda na desigualdade dos rendimentos do trabalho:

“Mais de 1/3 desse declínio resultou da evolução da renda não derivada do trabalho, apesar de esta representar menos de 1/4 da renda total. Mudanças na distribuição da renda do trabalho explicam menos da metade da queda observada na desigualdade, embora essa renda represente mais de 3/4 da renda total. (PAES DE BARROS et al, 2006b, p.27).

PAES DE BARROS et al (2007a, p.7) apontaram que os mais pobres ganharam renda (derivada do trabalho ou não) em comparação aos mais ricos, o que possibilitou a manutenção da queda na desigualdade de renda também no período 2001-2005: segundo esses mesmos autores (2007b, p.9), *“a renda dos 10% mais pobres cresceu a uma taxa quase nove vezes maior que a média nacional, enquanto a renda dos 20% mais pobres cresceu a uma taxa quase sete vezes maior”*.

Para SOARES (2006, p.26), isso revela uma melhoria na situação de bem-estar dos mais pobres. Segundo PAES DE BARROS et al (2006a, p.16-17), tal fato sugere uma diferença de percepção em relação à situação de vida entre os extremos das faixas de renda: como poucos países superaram o Brasil em termos do crescimento da renda dos 20% mais pobres (ocorrendo o inverso em relação aos 20% mais ricos), a percepção sobre o nível do crescimento econômico é maior entre os mais pobres. Porém, os autores avaliaram também que a queda da desigualdade *“foi menos favorável aos pobres”*.

A queda na desigualdade de renda verificada no período 2001-2004 expressou o menor nível de desigualdade desde 1976. Entretanto, em termos de magnitude e duração, essa queda recente na desigualdade de renda não foi maior que as verificadas nos períodos 1976-81 e 1989-1992, como indicam PAES DE BARROS et al (2006a, p.11-12 e 2006b, p.8-10). E, tampouco, retirou do Brasil a condição de ser um dos piores países em termos de desigualdade de renda: a participação na renda dos 1% mais ricos é a mesma dos 50% mais pobres e *“os 10% mais ricos se apropriam de mais de 40% da renda, enquanto os 40% mais pobres se apropriam de menos de 10% da renda”*.(PAES DE BARROS et al, 2006a, p.12).

1.2 O caráter regressivo da tributação no Brasil

O conjunto dos tributos instituídos e arrecadados no Brasil tem previsão constitucional e podem ser mensurados por meio de um indicador conhecido como Carga Tributária, definido a partir da relação entre a arrecadação anual de tributos e o PIB (Produto Interno Bruto) do respectivo ano. Trata-se de um indicador que expressa o tamanho da fatia da riqueza gerada no país a cada ano que vai para os cofres dos governos federal, estaduais e municipais para financiar os gastos públicos. A Tabela 1 apresenta a evolução recente da carga tributária brasileira.

Tabela 1
Evolução Recente da Carga Tributária - Brasil: 2001/2005

R\$ milhões (a preços correntes)

Ano	2001	2002	2003	2004	2005
A. Arrecadação Tributária	407.668	479.368	543.343	633.810	724.113
B. PIB¹	1.198.736	1.346.028	1.556.182	1.766.621	1.937.598
C. Carga Tributária (A/B)	34,0%	35,6%	34,9%	35,9%	37,4%

Fonte: Adaptado de Brasil - Secretaria da Receita Federal (2006)

Nota: ¹ Metodologia IBGE anterior à revisão publicada em 2007

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a competência de tributar da União, dos Estados e dos Municípios nos artigos 153 à 156 (GOMES, 2007, p.106-110), a saber:

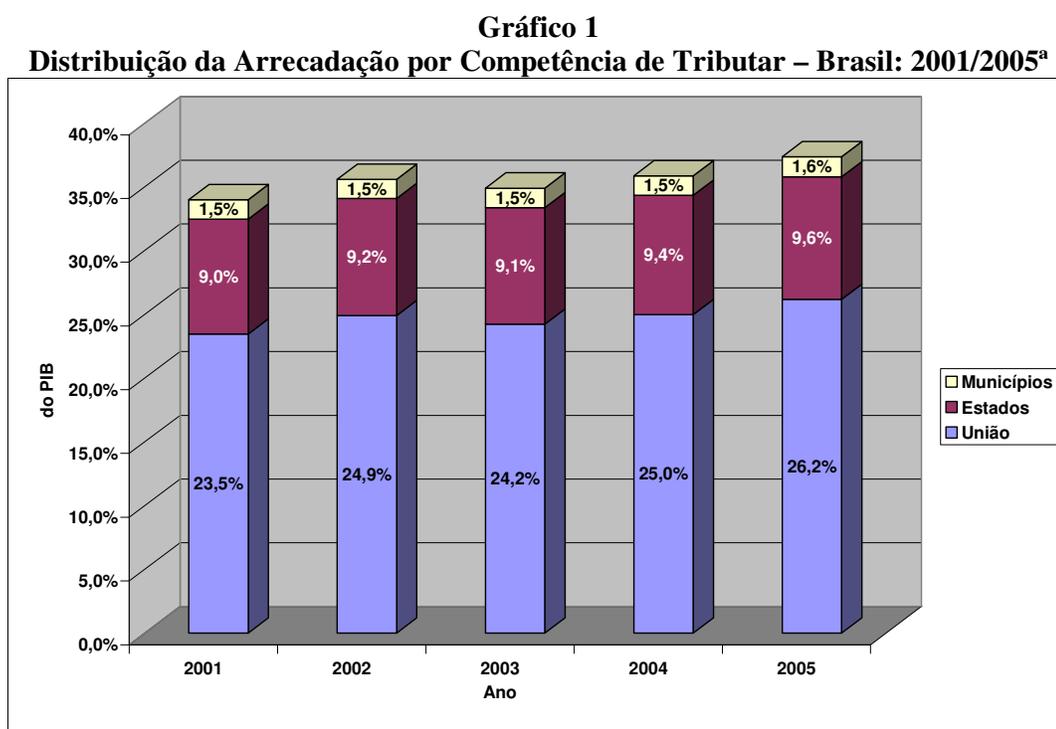
a) União – poderá instituir impostos sobre: renda e proventos de qualquer natureza; produtos industrializados; operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários; propriedade territorial rural; grandes fortunas, nos termos de lei complementar; comércio exterior (exportação e importação); e, além desses, outros impostos que sejam não-cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição;

b) Estados e Distrito Federal – poderão instituir impostos sobre: operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior; propriedade de veículos automotores e transmissão *causa mortis* e doação, de quaisquer bens ou direitos;

c) Municípios – poderão instituir impostos sobre: propriedade predial e territorial urbana; serviços de qualquer natureza que não sejam de competência dos Estados e Distrito Federal e

que sejam definidos por lei complementar; transmissão *inter vivos*, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição.

A distribuição da arrecadação por competência de tributar no período 2001-2005 está apresentada no Gráfico 1. É possível verificar que a competência tributária está centralizada na União, responsável por cerca de 70% da carga tributária do período, vindo a seguir Estados, com cerca de 26%, e Municípios, com cerca de 4%.



Fonte: adaptado de Brasil - Secretaria da Receita Federal (2006)

Nota: ^aMetodologia anterior a da revisão do PIB realizada pelo IBGE e publicada em 2007

Além disso, a Constituição Federal, em seus artigos 157 à 161, estabeleceu os princípios da repartição tributária – as transferências intergovernamentais da União para Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como dos Estados para Municípios (GOMES, 2007, p.110-113). Após essas transferências, é possível estimar a receita disponível anual de cada esfera de governo e, nessa perspectiva, em média, a União ficou com 58%, os Estados com 26% e os Municípios com 16% no período 2001-2005.

Fica evidenciado que, mesmo após as transferências, há uma centralização tributária, ou seja, a esfera federal concentra pouco menos de 60% da receita arrecadada no país, o que indica uma situação de autonomia restringida de Estados e, principalmente, dos Municípios para o financiamento de políticas públicas. Cada esfera de governo é responsável pela gestão dos tributos de sua competência, mas a estrutura tributária no Brasil ainda é fortemente centralizada na União e, desta forma, o aumento da carga tributária verificada na década 1995-2004 foi fortemente condicionado pelas decisões do governo federal.

Estima-se que, no Brasil, mais de 50% da arrecadação governamental está baseada na tributação indireta, que é aquela que incide principalmente sobre a produção e o consumo e, portanto, onera os contribuintes independentemente da sua renda. Esta situação caracteriza a existência de regressividade tributária em relação à renda, à medida que diferentes contribuintes que consumam as mesmas quantidades de um determinado produto necessário à subsistência individual e familiar, serão tributados igualmente em termos de valor, independentemente da sua renda. Por exemplo: os gastos com a compra de alimentos têm grande participação no orçamento dos trabalhadores de baixa renda, o que implica dizer que esses trabalhadores pagam, em termos relativos, mais tributos que a parcela mais rica da população.

Segundo ZOCKUN (2005, p.11-12), este aspecto, aliado ao aumento da carga tributária no período 1995-2004, contribuiu para o enfraquecimento do mercado interno e, portanto, para os baixos resultados em termos de crescimento econômico e para a expansão da economia informal, pois a progressividade – tributação diretamente proporcional à renda dos contribuintes – dos tributos diretos⁴ é insuficiente para compensar o grau de regressividade existente nos tributos indiretos. Além disso, VIANA et al.(2000, p.53) destacaram a necessidade de “*deslocar o eixo da base da tributação direta da esfera do trabalho (...) para a esfera do capital, praticamente inexplorada*”, bem como, na tributação indireta, “*da introdução de alíquotas diferenciadas ou mesmo de isenções tributárias para produtos essenciais e que respondam por parcela expressiva do consumo das famílias pobres*”. Essa estrutura (ainda em vigor) do sistema tributário brasileiro é um dos fatores explicativos do elevado nível de desigualdade de renda existente no país, o que caracteriza a baixa qualidade desse sistema verificada nas últimas décadas.

⁴ Tributação direta é aquela que incide principalmente sobre a renda e a propriedade dos contribuintes.

2. A evolução da carga tributária brasileira em perspectiva histórica

Nas últimas décadas, após a reforma tributária de 1966, realizada no bojo das modificações do Plano de Ação Econômica do governo, em pleno regime militar, o sistema tributário brasileiro vem perdendo qualidade. Em 1966, a reforma tributária concentrou a arrecadação na esfera federal, e procurou racionalizar o sistema através da adoção de impostos que fossem economicamente eficientes. Dentre as modificações adotadas, destacou-se a adoção do imposto sobre valor adicionado (ICM e IPI, na época), evitando o efeito cascata, desonerando assim o setor produtivo.

Já em meados da década de 70, o sistema tributário começou a sofrer algumas alterações, diante da necessidade de se ampliar o volume de arrecadação diante da ampla concessão de benefícios e subsídios no período, bem como das transferências aos Fundos de Participação. Dentre as alterações ocorridas nesta década destaca-se a inclusão do PIS, incidente sobre o faturamento das empresas, o que já indicava um retrocesso no sistema tributário.

O início da década de 80 foi configurado por um ambiente de recessão, agravado com o episódio conhecido como a crise da dívida. Diante da deterioração da capacidade fiscal e financeira do governo, em 1982 foi instituído o Finsocial (atual Cofins), com uma alíquota de 0,5 % sobre o faturamento.

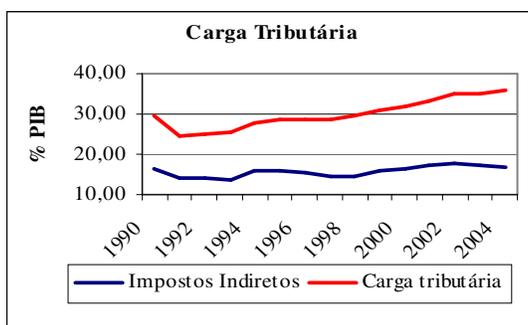
Com a reformulação da Constituição em 1988, a arrecadação tributária foi descentralizada (movimento contrário ao que tinha ocorrido em 1966), favorecendo os Estados e Municípios. A solução adotada pela esfera do governo federal foi a implantação de novos tributos (ex: CSLL) e a ampliação da base de incidência e da alíquota de outros tributos (Ex:Cofins), visando a ampliação da arrecadação federal.

Já em meados da década de 90, com a estabilização da inflação conquistada pelo Plano Real, a necessidade de ampliação da arrecadação se agravou. Com o fim do financiamento inflacionário existente até então, o governo passou a enfrentar dificuldades para financiar suas despesas reais.

Especialmente a partir de 1994, a evolução da carga tributária nacional foi marcada, entre outros fatores (alguns apontados acima), pela urgência das necessidades de recursos no curto prazo em detrimento dos objetivos e do planejamento de longo prazo. Neste cenário, houve uma queda na qualidade do sistema tributário brasileiro nos últimos 30 anos.

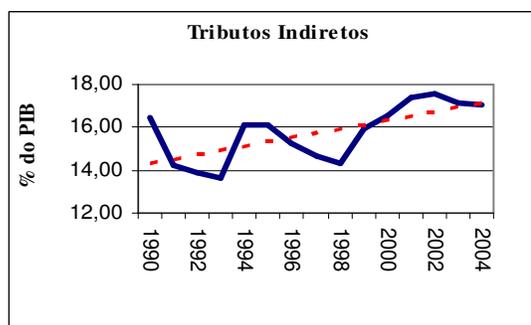
O crescimento da carga da carga tributária no período 1996-2004 se deu em grande medida pelo aumento da carga incidente sobre a produção de bens e serviços, conforme ilustrado por alguns exemplos citados acima. A inclusão de novos impostos e contribuições sobre a produção, bem como a expansão da alíquota de outros, ampliou a incidência tributária cumulativa, onerando e prejudicando o desempenho o setor produtivo. Este cenário contraria a hipótese evolucionista, que sustenta a expectativa de que as instituições tendem a melhorar diante do aperfeiçoamento das regras e mecanismos operacionais⁵.

Gráfico 2
Brasil: Carga Tributária



Fonte: IBGE, IPEA

Gráfico 3
Brasil: Tributos Indiretos



Fonte: IBGE, IPEA

Os gráficos anteriores mostram claramente a importância do aumento da tributação indireta no aumento da carga tributária após meados da década de 1990.

Com isto, a atual estrutura do sistema tributário contraria os critérios de avaliação do mesmo. Ela não se mostra neutra, na medida em que altera fortemente os preços finais (e relativos) dos produtos, alterando as decisões dos consumidores e investidores. Como os preços nacionais estão sobrecarregados de tributos, prejudica-se as exportações, a competição interna com similares importados, afastam investidores, obstruindo a dinâmica econômica.

O impacto social destas evidências é observado na falta de equidade com que a arrecadação tributária é dividida entre as diferentes classes sociais. Dada a concentração da arrecadação sobre a atividade produtiva, através de tributos indiretos, o sistema se mostra regressivo. Ou seja, as classes menos favorecidas contribuem com uma parcela proporcionalmente maior de suas rendas para o pagamento dos tributos indiretos, do que as classes mais favorecidas, fato que revela um quadro de injustiça social.

Baseado nos estudos realizados por Vianna et. alli (2000) sobre a regressividade tributária no Brasil, a atualização do mesmo realizado por Zockun (2005, p. 11) revelou que

⁵ Para o aprofundamento sobre a evolução do Sistema Tributário Brasileiro, ver Varsano (1997).

entre 1995 e 2004 “*não apenas o Estado aumentou sua interferência na economia, por meio do extraordinário aumento da carga tributária, como intensificou a transferência de renda dos mais pobres para os menos pobres*”.

A metodologia dos estudos partiu das informações da Pesquisa de Orçamento Familiar realizada anualmente pelo IBGE, da qual se extraíram os dados relativos aos rendimentos e aos dispêndios das famílias nos maiores centros urbanos do Brasil.

A partir dos dados sobre o dispêndio das famílias por classe de bens, realizou-se a estimativa da carga tributária indireta. Considerou-se para este cálculo o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), a Contribuição para o Fim Social (Cofins) e o recolhimento do PIS. Segundo Vianna et. alli (2000, p.17) o detalhamento realizado pelo POF sobre o dispêndio das famílias oferece uma base de informações de significativo grau de confiança para a mensuração da carga tributária indireta incidente sobre as famílias. Para esses autores, as duas principais dificuldades encontradas para a realização desta estimativa foram a necessidade de reagrupar algumas informações sobre o dispêndio das famílias, de forma a considerar os gastos com bens e serviços que efetivamente estivessem sujeitos à tributação indireta; bem como a grande variabilidade de alíquotas e normas existentes em torno dos tributos indiretos apontados acima.

Para o cálculo da carga dos tributos diretos, os estudos levaram em consideração especialmente o Imposto sobre Renda (IR), a contribuição ao Instituto Nacional de Previdência Social (INSS), Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (IPTU) e o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). A partir do cruzamento das informações da POF e da incidência dos tributos diretos acima, os autores estimaram a carga tributária direta às famílias de diferentes faixas de renda. Neste caso, uma das principais dificuldades que os autores encontraram foi considerar algumas práticas efetivamente realizadas, mas de difícil mensuração, como a subdeclaração dos rendimentos, a elisão fiscal, entre outras práticas.

A partir desta metodologia, os estudos de Vianna et al. (2000) e Zockun (2005) demonstram que entre 1996 e 2004 houve um agravamento da regressividade do sistema tributário brasileiro, conforme demonstra a tabela abaixo.

Tabela 2

REGRESSIVIDADE DA CARGA TRIBUTÁRIA							
Renda mensal familiar	Em % da renda familiar						Acréscimo de carga tributária (em pontos percentuais)
	Tributação direta		Tributação indireta		Carga tributária total		
	1996	2004	1996	2004	1996	2004	
Até 2 SM	1,7	3,1	26,5	45,8	28,2	48,9	20,7
2 a 3	2,6	3,5	20,0	34,5	22,6	38,0	15,4
3 a 5	3,1	3,7	16,3	30,2	19,4	33,9	14,5
5 a 6	4,0	4,1	14,0	27,9	18,0	32,0	14,0
6 a 8	4,2	5,2	13,8	26,5	18,0	31,7	13,7
8 a 10	4,1	5,9	12,0	25,7	16,1	31,6	15,5
10 a 15	4,6	6,8	10,5	23,7	15,1	30,5	15,4
15 a 20	5,5	6,9	9,4	21,6	14,9	28,5	13,6
20 a 30	5,7	8,6	9,1	20,1	14,8	28,7	13,9
mais de 30	10,6	9,9	7,3	16,4	17,9	26,3	8,4

Fontes: Zockun, 2005. Fontes primárias: POF/IBGE; Viana et. Alii(2000)

É possível notar na tabela anterior que houve um aumento de carga tributária para todas as faixas de renda da sociedade. Entretanto, este aumento apresentou uma tendência maior para as faixas de renda subsequentemente menores. Outra característica interessante é o fato dos acréscimos (em pontos percentuais) se mostrarem bastante dispersos especialmente nos extremos da tabela.

A partir dos dados da tabela acima, a proposta deste trabalho é avaliar o impacto da evolução da carga tributária no período de 1996 a 2004 sobre o rendimento dos trabalhadores no mesmo período.

Através desta análise, será possível visualizar como evoluiu a renda disponível (líquida de tributos) após a estabilização da economia brasileira, num período em que o mercado de trabalho apresenta importantes modificações promovidas pelo processo de reestruturação produtiva, tornando-se mais seletivo e exigente.

3. Evolução do Mercado de Trabalho

O final do século passado constituiu o início de um período de grandes transformações na economia brasileira, marcado especialmente pelo processo de abertura econômica em 1990 e a estabilização da economia a partir de 1994, e os demais fatores oriundos dos mesmos.

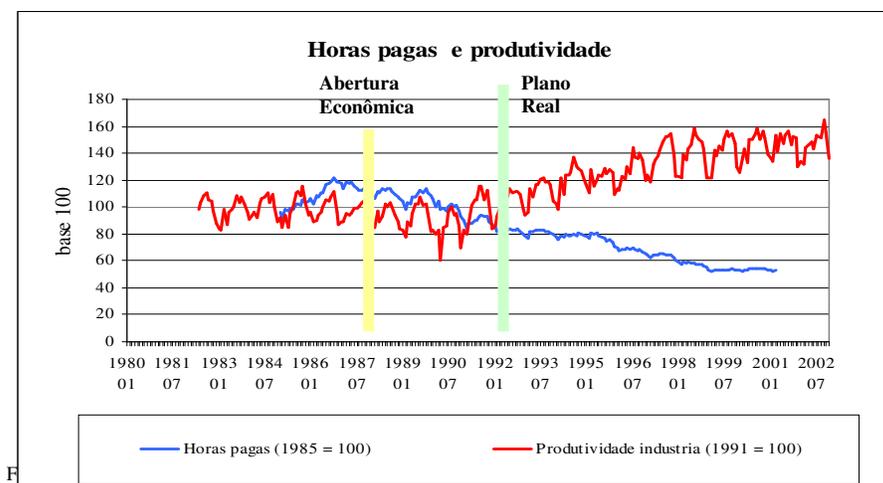
A principal modificação operacional promovida pela abertura da economia consistiu na redução das barreiras tarifárias (impostos alfandegários) e não tarifários (cotas) para a importação de bens e serviços. Dada a forma e a rapidez com que foram implementadas tais

modificações diluiu-se rapidamente as reservas de mercado existentes até então e ampliou-se a concorrência no mercado nacional.

Este processo levou os produtores nacionais a abandonarem as práticas que adotavam em função de operarem em um mercado fechado, e os obrigou a tornarem-se mais competitivos. Este foi o *start* para o começo da reestruturação produtiva na economia brasileira, cujas alterações se fazem sentir até os dias atuais na economia brasileira, diferentes graus nos diversos setores da economia.

Um dos setores que mais sentiu estas mudanças foi a indústria, dado a acomodação em que estavam assentados em virtude das barreiras de proteção à indústria interna. Segundo dados da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP (2004), houve um aumento da produtividade do setor no estado após a abertura econômica, concomitantemente à uma redução do volume de horas pagas aos trabalhadores nas indústrias.

Gráfico 4

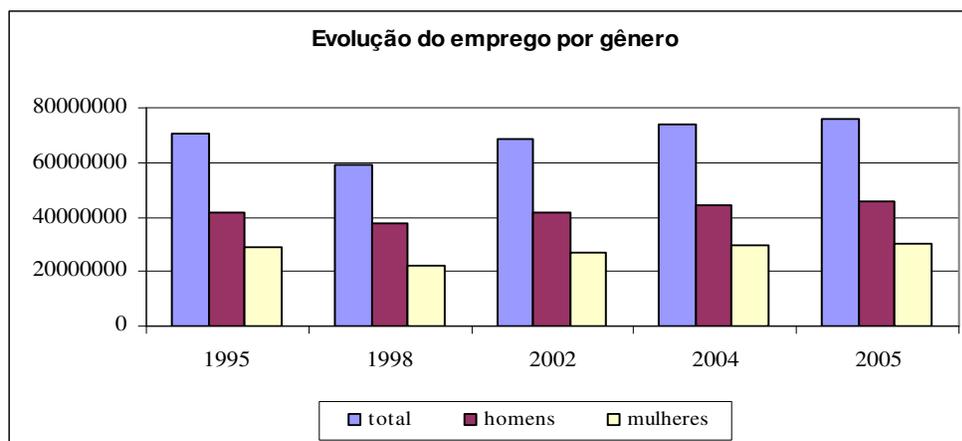


A necessidade de ampliar a competitividade, diante de um mercado que passou rapidamente a apresentar um grau de competição mais intenso, levou a um processo de implementação e modernização tecnológica, alterando a dinâmica do mercado de trabalho no país.

O processo de abertura econômica foi intensificado em meados da década de 1990, pelo própria estratégia utilizada pelo Plano Real em seus primeiros anos de vigência, quando se apoiou em um mecanismo de *currency board* para vencer o processo de inflação e mantê-la em níveis toleráveis. Pode-se dizer que a partir de julho de 1994, a valorização do Real frente ao Dólar aprofundou o processo iniciado no início da década de 1990, tornando o mercado interno ainda mais competitivo, o que continuou obrigando os produtores a reformular suas estruturas produtivas para permanecerem no mercado.

De acordo com os dados da Pesquisa Nacional de Amostra a Domicílios (PNAD) do IBGE, o número de pessoas empregadas com rendimentos se ampliou de 54 milhões em 1992 para 76 milhões em 2005, o que representa um aumento de aproximadamente 40,7 %⁶ no número de pessoas empregadas, tendo sido este crescimento maior para as mulheres.

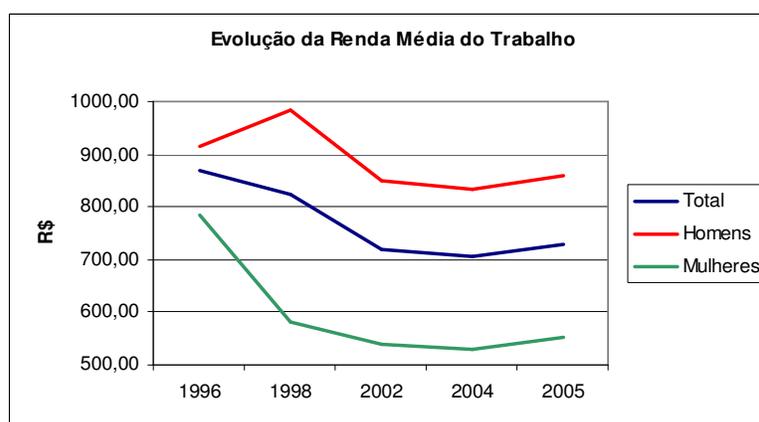
Gráfico 5



Fonte: IBGE - PNAD

Ao mesmo tempo o rendimento real bruto destes trabalhadores não apresentou uma trajetória uniforme ao longo deste período. Após 1996, depois do ganho real obtido nos primeiros anos do Plano Real, é possível observar que houve uma queda da renda média do trabalho em termos reais, situação revertida somente em 2005, porém ainda sem alcançar os patamares atingidos no período 1996-1998).

Gráfico 6



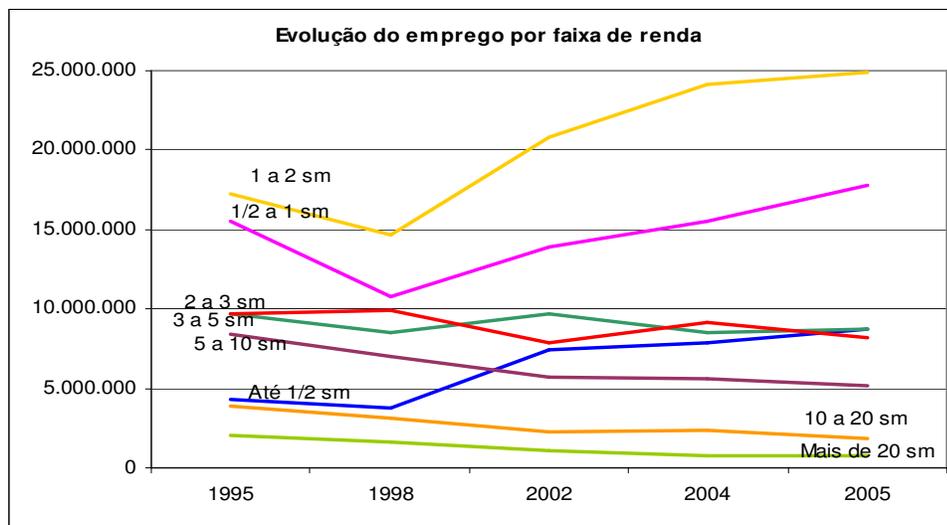
Fonte: IBGE - PNAD

Trabalhando-se com os dados desagregados, é possível notar que a trajetória do rendimento dos trabalhadores é explicada pelo aumento mais intenso do número de

⁶ Este dado revela que o crescimento anual médio do número de empregos foi de aproximadamente 2,66%, o que não tem sido suficiente para absorver a mão de obra que chega ao mercado de trabalho, resultando em significativos índices de desemprego.

trabalhadores em postos com menor remuneração, frente a uma redução em postos com médio e elevado rendimentos (a partir de 3 salários mínimos).

Gráfico 7



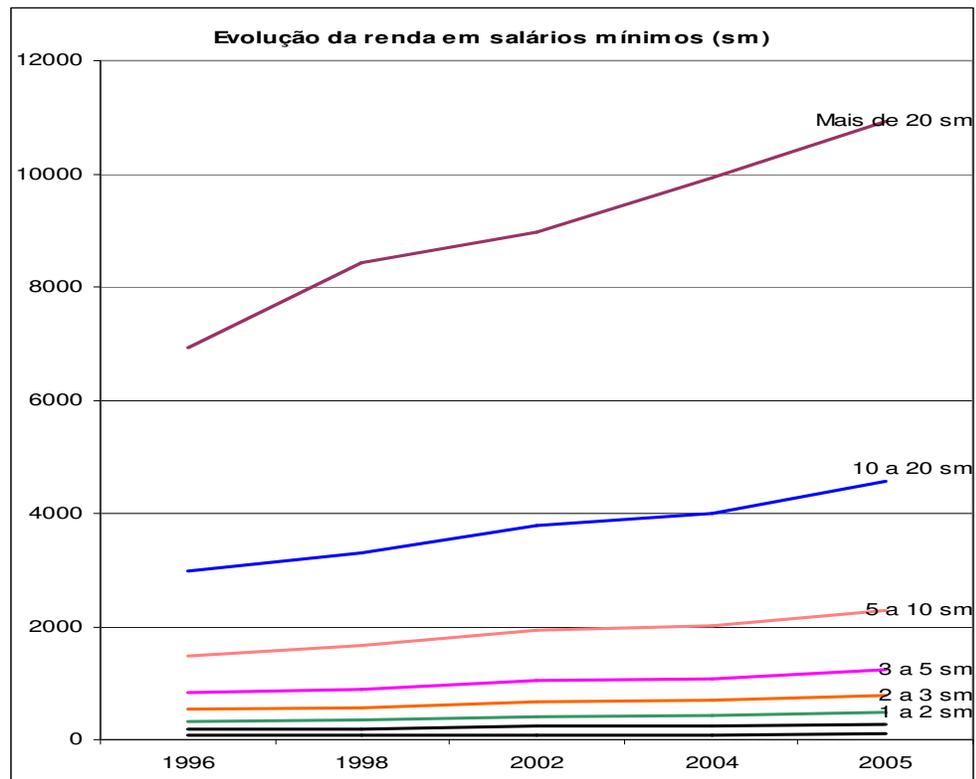
Fonte: IBGE - PNAD

Este comportamento observado no mercado de trabalho é reflexo, **entre outras**, das alterações promovidas na dinâmica da economia através do processo de reestruturação produtiva, influenciados pela precarização das relações de trabalho, pela ampliação da relação capital/trabalho especialmente no setor industrial via automatização, pela ampliação da rotatividade dos trabalhadores que invariavelmente são forçados a aceitar menores remunerações para se re-inserirem no mercado de trabalho, entre outros fatores.

Diante deste cenário o impacto sobre a remuneração dos trabalhadores também não se deu de forma uniforme. Os trabalhadores inclusos nas faixas de renda mais elevadas obtiveram ganhos significativamente maiores que os demais, embora os dados demonstrem que ocorreu um ganho real em todas as faixas de renda. Ou seja, a reestruturação das cadeias produtivas, sua modernização tecnológica, aumentou as exigências de qualificação aos trabalhadores, alterando a composição entre oferta e demanda de trabalho qualificado, o que resultou em uma ampliação dos rendimentos de forma mais intensa às faixas mais elevadas.

A combinação da evolução do número de trabalhadores por faixa de renda, juntamente com a evolução do rendimento por faixa de renda nos ajuda a entender porque a renda média do trabalhador passou a apresentar uma tendência de queda a partir de 1996.

Gráfico 8



Fonte: IBGE - PNAD

Entretanto é necessário observar que, dado o aumento significativamente maior de trabalhadores nas faixas de menor renda, houve um aumento da participação do volume de renda proveniente do trabalho junto àqueles que ganham até 2 salários mínimos, sendo que a participação daqueles que ganham acima de 5 salários mínimos diminuiu. Este fato corrobora com a afirmação realizada por Barros et al (2006b, p.27).

A partir destes dados relativos à evolução dos rendimentos do trabalho per capita por faixa de renda, é possível atender o objetivo proposto de avaliar o impacto das mudanças na composição da carga tributária brasileira sobre o rendimento dos trabalhadores, tendo em vista os dados e estudos citados anteriormente sobre o tema.

4. O impacto da evolução da carga tributária sobre a renda dos trabalhadores

Conforme observado no item anterior, todas as faixas de renda no mercado de trabalho apresentaram ganho real, distribuídos de forma heterogênea, privilegiando as faixas de renda mais elevadas. Com a realocação de grande parte dos trabalhadores em um mercado cada vez

mais dinâmico, no qual se observa um aumento do número de trabalhadores nas faixas de menor remuneração frente a uma queda nas faixas de maior remuneração, além de uma queda na renda média do trabalho, é possível verificar um direcionamento de uma parcela maior da renda do trabalho para as faixas de menor remuneração.

Ou seja, esta redistribuição do volume da renda no mercado de trabalho no período 1996-2004 não se deu por uma queda na diferenciação dos níveis de rendimento, mas sim por uma realocação de grande parte do número de trabalhadores junto a postos de menor remuneração. Como foi visto na seção 1, a queda da desigualdade de renda verificada no período recente (2001-2004) não foi maior, em termos de duração e intensidade, do que aquelas verificadas nos períodos 1976-81 e 1989-92.

Segundo os critérios de equidade, esta diferenciação dos níveis de renda entre as classes de trabalhadores poderia ser amenizada através de um eficiente sistema tributário progressivo, que privilegiasse a capacidade de pagamento dos contribuintes na distribuição do ônus tributário.

Entretanto, conforme observado na seção 2, o sistema tributário brasileiro tem apresentado uma queda de qualidade nas últimas décadas, ao privilegiar necessidades de curto prazo frente a pressões fiscais e orçamentárias enfrentadas pelo governo. Neste processo, os estudos de Vianna et al. (2000) e Zockun (2005) demonstram que, após a estabilização da inflação em meados da década de 1990, o sistema tributário brasileiro apresentou um aumento da regressividade, conforme tabela 2.

Para se ter uma clareza maior do impacto do aumento da regressividade tributária sobre o rendimento dos trabalhadores, o quadro a seguir apresenta a evolução destes rendimentos antes e após a incidência tributária.

A tabela acima confirma os gráficos apresentados na seção 3, explicitando o quanto evoluiu a renda entre 1996 e 2004, por faixa de rendimento. É possível notar na avaliação dos ganhos reais, na coluna total, que a evolução da renda para aqueles que ganham mais de 20 salários mínimos foi bem maior que evolução para aqueles que ganham até 2 salários mínimos.

Quadro 1
Evolução da Renda Média Bruta, por faxia
(antes da incidência tributária)

1996	total	homens	mulheres
até 2 salários mínimos	263,37	263,68	263,04
Mais de 2 a 3 salários mínimos	535,21	537,12	531,37
Mais de 3 a 5 salários mínimos	826,79	830,62	819,11
Mais de 5 a 10 salários mínimos	1486,68	1486,68	1486,68
Mais de 10 a 20 salários mínimos	2967,61	2969,53	2961,86
Mais de 20 salários mínimos	6921,23	6974,94	6735,16

2004	total	homens	mulheres
até 2 salários mínimos	310,38	324,59	292,93
Mais de 2 a 3 salários mínimos	692,76	693,93	690,27
Mais de 3 a 5 salários mínimos	1073,46	1071,63	1077,75
Mais de 5 a 10 salários mínimos	2012,82	2019,75	1997,86
Mais de 10 a 20 salários mínimos	4012,48	4044,70	3926,37
Mais de 20 salários mínimos	9944,34	10237,73	8770,46

Avaliação dos ganhos reais, entre 1996 e 2004 (em %)

(antes da incidência do tributo)

	total	homens	mulheres
até 2 salários mínimos	17,85	23,10	11,36
Mais de 2 a 3 salários mínimos	29,44	29,19	29,90
Mais de 3 a 5 salários mínimos	29,84	29,01	31,58
Mais de 5 a 10 salários mínimos	35,39	35,86	34,38
Mais de 10 a 20 salários mínimos	35,21	36,21	32,56
Mais de 20 salários mínimos	43,68	46,78	30,22

Fonte: IBGE - PNAD

Este fato deixa claro que a lógica de funcionamento do mercado de trabalho não se preocupa com o processo de redistribuição de renda, mas sim com critérios operacionais associados à produtividade e resultados. O que evidencia a importância da adoção de políticas públicas, como as de Transferência de Renda, que venham a amenizar o este efeito sobre a distribuição de renda, incluindo o modelo de tributação adotado.

Entretanto, conforme observado na tabela 2, a tributação brasileira tornou-se proporcionalmente mais intensa junto às faixas de renda menos privilegiadas, comparando os anos de 1996 e 2004, conforme evidenciado no quadro a seguir.

Quadro 2

Evolução da carga tributária direta e indireta por faixa de renda no período entre 1996 e 2004(em % da renda)		
até 2 salários mínimos	28,20	48,90
Mais de 2 a 3 salários mínimos	22,60	38,00
Mais de 3 a 5 salários mínimos	19,40	33,90
Mais de 5 a 10 salários mínimos	16,10	31,60
Mais de 10 a 20 salários mínimos	14,90	28,50
Mais de 20 salários mínimos	14,80	26,30

Fonte: Zockun (2005), Vianna et al. (2000), segundo dados do IBGE

Diante deste aumento da regressividade do sistema tributário brasileiro, o ganho real sobre a renda disponível (após a incidência do tributo) por faixa de renda diminui com mais intensidade junto às menores faixas de renda, que já obtiveram um ganho líquido menor.

Quadro 3

Evolução da Renda Líquida (após a incidência tributária)

1996	total	homens	mulheres
até 2 salários mínimos	189,10	189,33	188,86
Mais de 2 a 3 salários mínimos	414,25	415,73	411,28
Mais de 3 a 5 salários mínimos	666,39	669,48	660,21
Mais de 5 a 10 salários mínimos	1247,33	1247,33	1247,33
Mais de 10 a 20 salários mínimos	2525,44	2527,07	2520,54
Mais de 20 salários mínimos	5896,89	5942,65	5738,35

2004	total	homens	mulheres
até 2 salários mínimos	158,60	165,87	149,69
Mais de 2 a 3 salários mínimos	429,51	430,24	427,97
Mais de 3 a 5 salários mínimos	709,56	708,35	712,39
Mais de 5 a 10 salários mínimos	1376,77	1381,51	1366,54
Mais de 10 a 20 salários mínimos	2868,92	2891,96	2807,36
Mais de 20 salários mínimos	7328,98	7545,21	6463,83

Avaliação dos ganhos reais, entre 1996 e 2004 (em %)

(após a incidência do tributo)

	total	homens	mulheres
até 2 salários mínimos	-16,13	-12,39	-20,74
Mais de 2 a 3 salários mínimos	3,68	3,49	4,06
Mais de 3 a 5 salários mínimos	6,48	5,80	7,90
Mais de 5 a 10 salários mínimos	10,38	10,76	9,56
Mais de 10 a 20 salários mínimos	13,60	14,44	11,38
Mais de 20 salários mínimos	24,29	26,97	12,64

Fonte: IBGE - PNAD

Após a incidência da tributação, tanto direta, quanto indireta, sobre a renda bruta dos trabalhadores, é possível observar que, dado o aumento da regressividade do sistema tributário, a dispersão entre os ganhos reais obtidos entre as faixas de menor renda e as de maior renda se tornou maior, a favor dos últimos.

Os trabalhadores que ganham até 2 salários mínimos, por exemplo, apresentaram uma queda real na renda disponível, após a tributação, na comparação entre 1996 e 2004.

Neste cenário, avaliando a evolução da renda disponível, o sistema tributário prejudica ainda mais o processo de distribuição de renda entre os trabalhadores no mercado de trabalho, tendo em vista o peso tributário proporcionalmente maior sobre as classes de menor renda.

A tabela abaixo apresenta o impacto sobre os ganhos reais provocados pela incidência da carga tributária nas diferentes faixas de renda.

Quadro 4
**Redução, em pontos percentuais, da evolução da renda real,
provocada pela incidência do tributo**

	total	homens	mulheres
até 2 salários mínimos	-33,98	-35,49	-32,11
Mais de 2 a 3 salários mínimos	-25,75	-25,71	-25,85
Mais de 3 a 5 salários mínimos	-23,36	-23,21	-23,67
Mais de 5 a 10 salários mínimos	-25,01	-25,10	-24,83
Mais de 10 a 20 salários mínimos	-21,61	-21,77	-21,19
Mais de 20 salários mínimos	-19,39	-19,81	-17,58

Fonte: IBGE - *Elaboração dos autores*

Claramente há uma perda significativamente mais intensa junto as faixas de menor renda. Este dado revela uma outra preocupação, a de que as avaliações sobre distribuição de renda devem levar em consideração o impacto da tributação, que se refletirá sobre a renda disponível às classes sociais.

Diante desta realidade, todo o esforço em programas de redistribuição de renda poderá ser, em parte, neutralizado pela má qualidade do sistema tributário, diminuindo a eficiência e os resultados destes esforços.

A correção deste processo dependerá, agora, de medidas com foco no longo prazo, de forma a reformar a própria estrutura operacional do Estado e uma tributação mais justa e mais progressiva.

Considerações Finais

Este artigo teve como objetivo avaliar o impacto do aumento da carga tributária no período de 1996 a 2004 sobre o rendimento dos trabalhadores brasileiros, segundo as diferentes faixas de renda. Visava ainda identificar os efeitos quantitativos deste aumento diante do caráter regressivo da tributação, bem como em relação ao processo de redistribuição de renda verificado recentemente.

À primeira vista, analisando apenas a evolução da renda bruta dos trabalhadores, divididos por faixas salariais, é possível constatar que todas as faixas obtiveram um ganho real. Entretanto, a renda média do trabalhador brasileiro também foi afetada pelas modificações ocorridas no mercado de trabalho brasileiro no período, fruto da reestruturação produtiva e do baixo crescimento econômico. Além do elevado índice de desemprego, a dinâmica do mercado de trabalho também provocou uma transição de trabalhadores de empregos com maior renda para postos com rendas menores. Este reposicionamento dos trabalhadores provocou uma diminuição da sua renda média.

Comparando-se a evolução da renda bruta com a da carga tributária, foi possível observar, através da evolução da renda líquida de tributação, que os tributos reduziram com mais intensidade o ganho dos trabalhadores com menor nível de renda.

Os dados sobre a evolução da renda líquida de tributação indicam que os trabalhadores que ganham até 2 salários mínimos tiveram uma perda real no período, enquanto sua renda bruta apresentou um ganho real. Desta forma, os ganhos reais sobre a renda líquida de tributos são mais intensos a cada faixa de renda mais elevada, o que contribui para ampliar a dispersão da renda entre os trabalhadores.

Este fato é explicado por dois motivos. O primeiro deles é que a própria renda bruta apresenta um ganho real maior junto às faixas de renda mais elevadas, fruto das modificações no mercado de trabalho em função do contexto vivido pelo Brasil a partir da Abertura Econômica (1990) e do Plano Real (1994). O segundo deles, e que é o alvo inicial do nosso estudo, é o aumento do caráter regressivo da tributação no Brasil, visualizado no aumento mais que proporcional da carga tributária sobre as faixas de renda mais baixas. Com isso a parcela do ganho real da renda bruta nas faixas de renda estudadas no período foi corroída com mais intensidade nas faixas com renda menor. O efeito provocado foi intensificado pelo aumento do número de trabalhadores junto às faixas de renda mais baixa.

Nessa perspectiva, a redução da desigualdade social verificada no Brasil nos anos recentes poderia ter sido mais intensa se a participação da tributação indireta fosse menor no contexto da estrutura tributária vigente. O aumento da carga tributária onerou mais que proporcionalmente as faixas de trabalhadores com menores rendimentos, a ponto de implicar numa perda real da faixa de renda mais baixa no período analisado.

Assim sendo, além das reformas política e administrativa que estão sendo discutidas no Brasil, a reestruturação do sistema tributário brasileiro, com a redução da participação dos tributos indiretos, deveria ser considerada a mais urgente das reformas, pois possibilitará a desoneração do setor produtivo e um aumento do poder de compra dos trabalhadores, contribuindo para aprofundar, de um lado, o processo de geração de emprego e renda e, de outro lado, a redução da desigualdade de renda verificada nos últimos anos.

Além disso, o fortalecimento da progressividade tributária na tributação direta (com a redução da base de incidência sobre os rendimentos do trabalho e a ampliação da tributação sobre o capital) e a desoneração tributária sobre os produtos essenciais consumidos pelas famílias de baixa renda complementariam os eixos básicos para uma reestruturação do sistema tributário brasileiro que contemplasse a justiça social. Contudo, é preciso lembrar que há um obstáculo adicional a ser transposto para isso: a repartição tributária entre as 3 esferas de governo deverá, no mínimo, reproduzir a situação existente, em termos de arrecadação, da União, dos Estados e dos Municípios. Sem essa articulação política, a tendência é de manutenção do *status quo*.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALÉM, Ana Cláudia & GIAMBIAGI, Fábio. *Finanças públicas - teoria e prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BRASIL. SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. COORDENAÇÃO GERAL DE POLÍTICA TRIBUTÁRIA. Carga Tributária no Brasil – 2005. Estudos Tributários 15. Brasília: agosto/2006. Disponível em www.receita.fazenda.gov.br - acessado em 28/04/2007.

CARVALHO, Carlos Eduardo. *Finanças públicas e a estabilização no Plano Real: uma reinterpretção*. Texto para Discussão 04/01. São Paulo: Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política e Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração, Ciências Contábeis e Atuariais, março de 2001.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Série estatística desenvolvida pela FIESP apresenta dados sobre a atividade das indústrias do estado de São Paulo. Disponível em: <http://www.fiesp.org.br/economia>. Acesso em 20 jan. 2004.

GOMES, Luiz F. (org.). *Constituição Federal. Código Penal. Código de Processo Penal*. – 9.ed. rev., ampl. e atual. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007 – RT Mini Códigos.

KEYNES, John M. *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*. São Paulo: Ed. Nova Cultural (Os Economistas), 1996.

MASKIO, Sandro Renato. *Uma contribuição ao estudo das mudanças no padrão de financiamento do Governo Central brasileiro: 1986 - 2000*. São Paulo, 2002 [Dissertação de mestrado – PEPGEP da PUC/SP]

PAES DE BARROS, Ricardo et al. *Conseqüências e Causas Imediatas da Queda Recente da Desigualdade de Renda Brasileira*. Texto para Discussão nº 1201. Brasília: IPEA, julho de 2006a. Disponível em www.ipea.gov.br – acessado em 28/04/2007.

_____ . *Uma Análise das Principais Causas da Queda Recente na Desigualdade de Renda Brasileira*. Texto para Discussão nº 1203. Brasília: IPEA, agosto de 2006b. Disponível em www.ipea.gov.br – acessado em 28/04/2007.

_____ . *Determinantes Imediatos da Queda da Desigualdade de Renda Brasileira*. Texto para Discussão nº 1253. Brasília: IPEA, janeiro de 2007a. Disponível em www.ipea.gov.br – acessado em 28/04/2007.

_____ . *A Importância da Queda Recente da Desigualdade na Redução da Pobreza*. Texto para Discussão nº 1256. Brasília: IPEA, janeiro de 2007b. Disponível em www.ipea.gov.br – acessado em 28/04/2007.

SOARES, Sergei S.D. *Distribuição de Renda no Brasil de 1976 a 2004 com ênfase no período entre 2001 e 2004*. Texto para Discussão nº 1166. Brasília: IPEA, fevereiro de 2006. Disponível em www.ipea.gov.br – acessado em 28/04/2007.

VARSAÑO, Ricardo. A evolução do Sistema Tributário Brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 27, n. 1, 1997.

VIANNA, Salvador W. et al. *Carga Tributária Direta e Indireta sobre as Unidades Familiares no Brasil: avaliação de sua incidência nas grandes regiões urbanas em 1996*. Texto para Discussão nº 757. Brasília: IPEA, setembro de 2000. Disponível em www.ipea.gov.br – acessado em 28/04/2007.

ZOCKUN, Maria Helena. Aumenta a regressividade dos impostos no Brasil. In: *Informações Fipe*. São Paulo: Fundação Instituto de Pesquisa Econômica, junho/2005.

Federal budget allocation in an *emergent* democracy. Evidence from Argentina^{*}

José J. Bercoff
Universidad Nacional de Tucumán, Argentina
jbercoff@herrera.unt.edu.ar

Oswaldo Meloni
Universidad Nacional de Tucumán, Argentina
omeloni@herrera.unt.edu.ar

Abstract

In this paper we study the determinants of the geographical distribution of the national budget amongst Argentinean provinces. We evaluate the relevance of the alternative theories of budget allocation using the Arellano-Bond dynamic panel technique. Our results confirm our presumption that the Executive, by exerting its political power at the implementation phase, inhibits the Congress participation in the distribution of budgets expenditures. Federal funds allocations are dominated by the action of the Executive and the governors. Unlike some findings for the U.S., neither the overrepresentation variables nor the congressional theories find support in our sample.

Key Words: Federal Budget, Distributive politics, emergent democracy, Congress.

JEL Classification Codes: D72, H77.

Correspondence to:

Address: Osvaldo Meloni
Este 135
(4107) Yerba Buena, Provincia de Tucumán
Argentina

Phone: 54-381-4107560

Fax: 54-381-4364105

E-mail: omeloni@herrera.unt.edu.ar
meloni@arnet.com.ar

* We thank Jorge Nougués, Cecilia Rumi, Nicolás Gadano, Mariano Tommasi and participants of the XXVII Annual Meeting of the Argentinean Economic Association and the Workshops at the University of San Andrés, and University of Tucumán for helpful comments to earlier versions of this paper. We also thank Lucía Buffo, Carlos Salomón and Tatiana Soria Genta for their research assistance. All remaining errors are ours. We gratefully acknowledge the support of the Consejo de Investigaciones of the Universidad Nacional de Tucumán (CIUNT) Grant F 308. The views expressed herein are those of the authors and not necessarily those of the CIUNT.

Federal budget allocation in an *emergent* democracy. Evidence from Argentina

I. Introduction

In the last two decades the empirical literature on redistribute politics and more generally, the research on how the Congress really works has helped to understand how federal money is distributed between U.S states. It has also enhanced our knowledge about the functioning of U.S. Congress and its interrelation with the Executive branch regarding federal politics. By now, it is widely accepted that the overrepresentation of small states, specially in the Senate, plays an important role in the allocation of federal net spending; that states whose governors have the same political affiliation as the President receive more federal funds; that the legislative process is dominated by committees, that senior members have disproportionate impact on grant allocation, and that political parties target types of voters but they cannot easily do it with specific districts.

Giving the overwhelming empirical evidence, we could speculate in finding similar results in countries with analogous constitutional arrangements. It would seem reasonable to extrapolate the U.S. findings to other countries with comparable federal systems. However, meticulous analysis of Argentina's key institutions suggests the opposite. As posit by Jones et al. (2002) the Argentinean Congress, unlike the U.S., has a weak participation in the policymaking of the country, particularly regarding the determination of the national budget. In the case of the Budget Law in general and the allocation of the federal resources among districts in particular, the Congress plays a role that is far from the one implied by the legislation, leaving generous room for the Executive to act discretionally. There exists evident discrepancies between what the Law says and how the decision making process actually occurs.

In Argentina, the Congress is the only branch of government entitled by Law to modify total expenditure and the total authorized debt level. Nonetheless, in practice, the Executive Power can easily circumvent the Budget Law by several artifices like the overestimation of revenues in the budget formulation stage or the discretionary use of the public funds in the implementation phase, which erode the actual influence of Congress on budgetary decision. Consequently, the incentives of congressmen and senators to introduce modifications during

the budget process will be weak since their ability to determine the allocation of funds can be easily overwritten. This fact allows us to hypothesize that the discretionary power of the Executive to modify the law inhibits the Congress participation, therefore the difference between the Budget Project and the Budget Law will be non significant and the determinants of geographical distribution of federal funds will be in the hands of the Executive and the provinces' governors. If the Congress is neither important at the proposal and discussion stage nor at the control one, then, it can be conjectured, that is not important for federal funds allocation at all.

Recently, the political economy literature has paid a lot of attention to the characteristics and behavior of young democracies but leaving aside an important group of nations. For instance, Argentina (and most Latin American countries) is neither consolidated nor a young democracy. The democratic tradition of Argentina can be traced out to the XIX century. The 1853 Argentinean Constitution adopted a democratic, federal and republican system for its government and the country had regular elections for President and provincial governors from as early as 1862. However, in the XX century the constitutional regime was broken six times but unfaillingly restarted again after each military administration.

The objective of this paper is to study the determinants of the geographical distribution of the national budget amongst Argentine provinces. We evaluate the relevance of the alternative theories of budget allocation estimating a panel data that spans for the 23 provinces and for 9 years, from 1996 to 2004. This paper contributes to the empirical literature of distribute politics, abundant in studies on developed countries, specially the U.S., but lacking in *emerging* democracies analysis.

The importance of understanding the mechanisms underneath the Federal Budget in countries that do not have consolidated institutions, relies on the fact that the conclusions extracted from previous studies may drive to the wrong policies in order to improve the distribution among districts. Additionally, by studying the interaction channels within the Congress and between the Legislative Branch and other decision players in an *emergent* federal democracy, we contribute to the understanding of a central and complex issue that has implications exciding the distributions of resources.

The rest of the paper is organized as follows. Section II summarizes the theoretical literature and some of the most significant empirical papers. Section III discusses the relevant

characteristics of federal budget allocation in Argentina. Section IV outlines the model used in the estimates and in Section V we present the empirical results. Finally, section VI concludes.

II. Models of Distributive Politics

The existing literature on distributive politics relies on three types of general models when trying to explain the process behind the national budget. These theories do not necessarily substitutes each other but could work in a complementary way.

The first set of models stress the role of Congress. According to these models, house and senate leaders, committees chair, caucus leaders and certain representatives with a high profile and acceptance among voters, are able to negotiate with other congressional members and with the Executive Branch in order to obtain a substantial share of the available federal funds for their jurisdictions. Giving this view, the federal outlays allocation should be driven by a pork-barreling scheme.

Weingast and Marshall (1988) argue for the U.S case that the committees are decentralized decision-making units composed of those legislators with the greatest stake in their jurisdictions hence, their power to decide what proposal are brought to the floor, places them in an agency relationship with the rest of the legislature. Larcinese et al. (2005) reinforce this idea stating the hypothesis that the committee members, most specifically, representatives controlling the strategic committee's chairs, tend to belong to districts where the decision made by those committees reallocate resources in favor of their jurisdictions. Putting it in another way, those districts with representatives holding the chairs of key committees receive disproportionately more money than those legislators whose committees have less relevance. Following this same line of thought, Alvarez and Savings (1997) identified a bias in the amount of federal outlays towards the states of the committees' chair.

A different group of models emphasizes the importance of Political Parties in explaining the distribution of federal money amongst districts. These models view political parties as actors maximizing some mix of policy and reelection goals. Hence, controlling the budget process is crucial to their objectives. Even though conflicting preferences might limit cooperation among politicians from the same party, they may be able to direct resources to their constituency (See Cox and McCubbins, 1993 and Levitt and Snyder, 1995).

Another variety of theories relies on the democratic system rules to elucidate the destiny of federal resources to the states. For these models, the number of districts and the quantity of congressmen per district established by the law and the Constitution are ultimately the key elements to explain policy. As point out by Lee (1998), small states in the U.S. are overrepresented since every state has equal number of senators regardless the inhabitants. In contrast, the Legislative Chamber apportions representatives according to population. Far from trivial, overrepresentation has important implications for the federal funds distribution since each senator's vote is of the same value to any coalition while each small state requires, in absolute terms, less money than larger ones to carry out a program covering the same percentage of its population. In other words, for a coalition leader, it is more convenient to add a small state as a program beneficiary than adding a larger state because the cost per senator's vote is less significant. Knight (2004) formally derived the relationship between overrepresentation and federal spending per capita from a modified theoretical legislative bargaining model allowing for a variable that proxies the delegation size. The model predicts a bargaining advantage for small states, defined as a positive relationship between delegates per capita and federal spending per capita.

The available empirical literature is heavily biased towards the U.S. case. Different studies put emphasis on various indicators to understand how districts obtain their share of the federal pie. Most of the papers give partial answers to the puzzle. For instance, Cox and McCubbins (1993) present evidence of political party influence on election outcomes, committee assignments and transfers, aggregate federal expenditure levels and roll-call voting in the House of Representatives. Following the same line of research, Levitt and Slyder (1995) shows that the federal government favors districts with large share of Democratic voters. These conclusions recognize the substantial role, although not unlimited, played by political parties in determining the geographic distribution of the federal expenditure.

Interestingly, Fenno (1966) and Sinclair (1983) argue that in the U.S. the agenda setting is also an important Congress prerogative. In this matter, the Argentinean case is enlightening since the committees' chairs (especially in the Senate) define the agenda, which gives them some sort of veto power. To put it differently, they can decide which issues are to be discussed within each committee and, therefore, they can control de game.

Atlas et al. (1995) consider the per capita federal net spending across the 48 U.S. continental states between 1972 and 1990 to evaluate the federal funds share along the country. They find that overrepresentation, especially in the Senate, explains why small districts receive larger amounts of federal funds compared with the larger ones. Similarly, Lee (1998), shows that institutional rules, such as the electoral system and the district size, also explain, partially, the national budget dispute among states.

Table 1. Some previous empirical results on distributive politics

Authors	Country	Period	Dependent Variable	Main Findings
Atlas, Gilligan and Hendershott (1995)	U.S.A.	1972 - 1990	Real per Capita Federal Net Outlays.	- Over representation, especially in the Senate, play an important role in the allocation of federal net spending among U.S. states.
Levitt and Snyder (1995)	U.S.A.	1984- 1990	Federal Outlay per District.	- The federal domestic outlays are skewed in favor of Democratic districts. - A substantial role for political parties is found although the capabilities of parties are limited.
Alvarez, and Saving, (1997)	U.S.A.	1989- 1990	New outlays for each district.	- Strong and systematic evidence of pork-barrel activities by committee members.
Lee (1998)	U.S.A.	1984- 1990	Per Capita Outlay per District.	- Federal distributive programs are typically constructed so that a majority of states benefit. - Over-represented states, in the Senate, tend to receive higher federal allocations of federal funds per capita, especially in programs characterized as non-discretionary distributive.
Knight (2004)	U.S.A.	1995- 2003	Per Capita Spending.	- Positive relationship between per capita spending and per capita delegates.
Larcinese, Rizzo and Testa (2005)	U.S.A.	1982- 2000	1. Real per Capita Federal Expenditure. 2. Real per Capita Outlays by Program.	- Positive relationship between overrepresentation and the dependent variables. - States with Governors affiliated to the same political party as the President receive more federal funds. - Evidence of substantial budgetary power of the President. - Senior members have disproportionate impact on grant allocation

III. The Federal Funds Allocation Game in Argentina

III.1. A General Overlook

According to the Argentinean legislation, the process leading to the allocation of the federal budget consists of four stages starting with the bill proposal sent by the Executive branch to the House of Representatives, followed by the discussion of the project by Congress, first in

the appropriation committees and then in both chambers floors. After the law is enacted, the Executive must implement the budget (stage three) and finally it is traced and controlled by the pertinent congress committees and autarkic organisms. The first two steps are of special relevance to understand the dynamics of the game since the key political actors interact. We identify three critical players in the national budget negotiation scheme:

1. The President.
2. The Governors and/or Local Party Bosses.
3. The Congress.
 - 3.1. Committee Chairs and specially, the Appropriation Committee chair.
 - 3.2. Senior Congressmen and Senators.

Although these actors have their own priorities, there exists interaction between them in many ways depending on the district they belong to and the position each of them hold. However, we can find regularities in their behavior and incentives across provinces and through time. The players interrelate with each other considering not only economic issues but also many factors dealing with the political and the electoral arrangement.

In Argentina many factors intervene in the distribution of the federal budget among the country's 24 districts¹. One "irregular", but frequent, method of obtaining funds is related to the electoral system that normally bypasses the inherent power of the Congress to the local party bosses and the governors. The reason of this transfer of power by congress representatives relies on the fact that, in most cases, legislators obtain a relevant position in the ballot list appointed by the provincial leader. Therefore, they have little incentives to specialize in committees like their U.S. counterparts.

Moreover, seniority, measured as the number of periods serving as Congress delegate, may not be an important asset for federal funds allocation as it is in the case of the U.S. (see Larcinese et. al, 2005) since the main objective of a legislator is to obtain the favor of the party leader instead of her/his constituency. Additionally, the Argentinean case suggests that efficient and good legislators may not be re-elected if they do not fulfill the personal project of the party boss, independently of the district needs and the legislator quality.

Hence the real power is, ultimately, on governors or local party leaders instead of the voted candidates for Congress. In consequence, the federal resources that each province receives

¹ We consider the 23 provinces and the federal district (the City of Buenos Aires).

depend on a political mechanism that, in general terms, excludes most congressmen and senators.

Furthermore, the need of professionalism in many areas of Congress, that conspire with a more advance democracy, can also be seen in the fact that the Argentinean Legislative Branch lacks enough specialists to assist the congressmen in the preparation phase of the budget. In fact, legislators usually are assisted by the political party or the Executive technicians reinforcing the loss of influence of the Congress in its relationship with the Executive.

An opinion poll conducted by Llanos (2003) gives more insights about the Argentinean Congress. The paper reports that only 9% of the Senators take floor debates into consideration when voting for a bill while 57% decide their vote following the caucus decision. At the same time, most senators consider that committees are not an instance of technical discussion for a bill. Then a natural question arises, how do they decide on a bill? Clearly, the Executive Power on one hand, and the provincial leaders on the other, seems to be the strong players in spite of the Legislative Power. Additionally, as the legislators lack enough influence in negotiating key laws for their districts, then the governors and the local party bosses are highly influential on legislative careers, so seniority results from loyalty to governors and local leaders instead of popular approval.

Besides, the Argentinean legislative system suffers from serious limitation in producing long run public policies. As pointed out by Jones et al. (2000) the high turnover rate in the National Congress in general and in the Committees in particular limits “legislative qualities”. Moreover, if we consider that most of the legislatives agreements are carried out in an imperfect information environment, the high turnover rate results in even worse legislative outcomes.

Nino (1992) argues that the central characteristic of the power structure in Argentina has been the strong presidentialism in which the President absorbs congressional functions. Reinforcing this argument, Uña (2005), in his study of the performance and the conditionings of the Congress in the Budget process, concludes that caucuses’ decisions respond to short-run political priorities of the major actors of the game: key members of the Congress and provincial governors. Given this framework, the approval of the budget project

by congressmen and senators can be considered as a support signal from governors to the Executive.

Abuelafia et al. (2005) states that the high rigidity of the budget expenditure in Argentina is a key characteristic that limits Congress negotiation power². Furthermore, they argue that the agreements between the President and the Governors prior to the Budget discussion erode the spirit of the legal system regarding the budgetary process. The Executive tends to manipulate and modify the legal procedures according to short terms preferences³.

Although one of the characteristics of emerging democracies is that laws and institutions are relatively similar to those of developed economies, the enforcement of those laws are not easily done. The laws and institutions governing the budget process are not exceptions.

III.2. Inside the National Budget

The National Budget accounts for approximately 50% of the total expenditure in Argentina. The Budget is usually classified in two main items: Current Expenditure Account and the Capital Expenditure Account. The first one is greatly influenced by salaries, public sector consumption and social security expenses and therefore the variation from one year to another is determined mostly by the previous years. The second main component of the budget contains mainly direct investment and financial transfers to the provinces. Thus, Capital Expenditures are the most likely to be influenced by different lobby groups, such as governors, congressmen, senators, and other actors⁴.

One peculiar characteristic of the per capita Capital Expenditure and the per capita Direct Investment is the high variability through time and across provinces. Table 2 summarizes the descriptive statistics ordered by the coefficient of variation. Notice that provinces of Santa Cruz (home province of the current President Kirchner) and La Rioja (home province of former President Menem) lead the ranking of relative variation. The tremendous difference between the maximum amount received by Santa Cruz and La Rioja during the Administrations of Kirchner and Menem respectively and the minimum during the rest of the presidencies gives some flavor of the mechanisms involved in the allocation of federal resources.

² 78% of the spending included in the 2004 budget can be considered rigid and therefore not subject to negotiation between power factors.

³ Alesina and Perotti (1996) sustain that the channels through which the Executive dominance is manifested is not trivial.

Table 2. Per Capita Real Capital Expenditure. Descriptive Statistics 1996-2004.

Province	Average	Standard deviation	Coefficient of variation	Maximum	Minimum
Santa Cruz	522.5	347.2	0.66	1446.4	188.7
La Rioja	385.0	167.5	0.44	771.5	220.5
Córdoba	61.2	24.9	0.41	121.3	29.3
San Juan	163.1	65.5	0.40	252.5	71.0
Corrientes	135.5	53.9	0.40	215.2	68.3
Santiago del Estero	128.0	49.0	0.38	185.1	54.6
Santa Fe	70.3	25.6	0.36	124.5	35.3
Formosa	201.7	72.9	0.36	340.8	100.5
San Luis	205.8	72.5	0.35	312.4	93.9
Tucumán	79.9	27.3	0.34	127.2	39.6
Tierra del Fuego	583.1	197.3	0.34	931.9	251.1
Entre Ríos	100.9	32.8	0.32	153.0	52.2
Salta	104.7	32.3	0.31	145.1	56.8
Catamarca	193.0	59.2	0.31	262.2	100.2
Chaco	115.1	33.8	0.29	154.4	64.3
Neuquén	215.0	62.6	0.29	302.5	122.2
Chubut	223.9	64.0	0.29	300.3	132.8
Mendoza	77.9	21.4	0.28	112.3	50.0
<i>CountryAverage</i>	114.0	27.7	0.24	151.9	71.8
Misiones	113.2	27.3	0.24	145.5	66.8
Jujuy	181.8	43.4	0.24	239.5	125.2
Río Negro	223.9	51.1	0.23	305.0	155.3
Buenos Aires	98.8	18.9	0.19	122.9	69.7
La Pampa	338.5	61.0	0.18	409.7	209.4

Source: Authors' calculation based on Argentina's Budget Bureau data.

Certain districts receive disproportionate amount of funds that are not reflective of their socio-economic characteristics. Table 3 classifies the provinces according to the political representation in the Congress (overrepresented and underrepresented) and also considering their degree of development (Advanced, Intermediate, Poor and Low-density). Notice that the group of advanced provinces coincides with the underrepresented ones. It is also worth

4 The correlation between total budget and capital expenditures is 69%, total budget and Direct Investment is 38% and that of the capital expenditures and real direct investment is 81%.

remarking that poor provinces receive almost the same amount of money in per capita terms, as low-density districts.

Table 3. Federal Budget Allocation. Average 1996-2004

Provinces		Real Per Capita Total Budget	Real Per Capita Capital Expenditure	Real Per capita Direct Investment
Underrepresented	Advanced	1066.1	71.7	13.8
Overrepresented		1657.9	212.6	65.0
	Intermediate	1269.0	126.4	31.6
	Poor	1363.7	231.5	72.9
	Low density	1391.7	180.8	62.7

Source: Authors' calculation based on Argentina's Budget Bureau data.

Note: Underrepresented provinces: Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Santa Fe; **Overrepresented provinces**: Tucumán, Entre Ríos, Salta San Juan, San Luis; Formosa, Chaco, Santiago del Estero, Jujuy, Catamarca, La Rioja Misiones; Santa Cruz, Chubut, Río Negro, Neuquén, La Pampa, Tierra del Fuego. **Advanced provinces**: Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Santa Fe; **Intermediate provinces**: Tucumán, Entre Ríos, Salta San Juan, San Luis; **Poor provinces**: Formosa, Chaco, Santiago del Estero, Jujuy, Catamarca, La Rioja and Misiones; **Low-Density provinces**: Santa Cruz, Chubut, Río Negro, Neuquén, La Pampa, Tierra del Fuego.

IV. Data Description and Model

Considerable effort has been put to construct a panel that spans from 1996 to 2004 and covers the 23 provinces (we exclude the federal district, City of Buenos Aires). In order to determine which factors affect the federal funds distribution amongst provinces, we set a very standard model including two types of variables. The first group describes the political and institutional features of the distribution process. These indicators try to capture the influence of the various political actors that participate in the distribution game: the Executive Power, the Congress, the province Governors and the Parties. The second group includes economic variables used as controls. The general form of our empirical specification is the following:

$$FF_{i,j} = f(PI_{i,j}, E_{ij}) \quad (1)$$

Where:

- $FF_{i,j}$ are the real per capita federal expenditures contained in the National Budget Law for province i in year t .
- $PI_{i,t}$ are the political and institutional variables for province i in year t .
- $E_{i,t}$ are the economic variables for province i in year t .

Our strategy to study the relevance of the alternative theories of budget allocation for the case of Argentina is to estimate different functions having per capita expenditure aggregates as dependent variables; starting from the largest and more rigid aggregate and continuing with more flexible spending components. So, we firstly estimate the geographical distribution of Total Budget and then we successively estimate the determinants of the Capital Expenditures and the Direct Investment, all of them at constant prices and in per capita terms.

According to the literature, we should expect that any of these dependent variables are determined mainly by the constitutional and electoral rules that set up a disproportionate representation to small provinces and by the inertia of the budget process. Nevertheless, giving the institutional weaknesses of the emergent democracies, we could expect that *de facto* powers (as opposed to legal) dominate the allocation of funds amongst jurisdictions.

IV.1. Dependent Variables

The definitions of the three dependent variables are the following:

$PCTE_{it}$: is the real per capita Total Expenditure contained in the National Budget law for province i in year t . (in 1999 constant pesos)

$PCCE_{it}$: is the real per capita Capital Expenditure for province i in year t . (in 1999 constant pesos)

$PCDI_{it}$: is the real per capita Direct Investment for province i in year t . (in 1999 constant pesos)

IV.2. Independent Variables

We include various political and institutional variables proposed by the theories at stake as well as some indicators trying to capture the particularities of an emergent democracy like Argentina. Firstly, we consider the quantity of delegates per capita for both, the Senate and the House of Representatives. Given the fixed number of senators per province (three) the overrepresentation of small districts is more severe than in the House, where the basis for representation is the population of the province although the constitutional requirement of at least five delegates per district introduces some overrepresentation on that chamber too.

*OVERREPESEN*_{it}: number of senators per capita in province *i* in year *t*.

*OVERREPHOU*_{it}: number of House Representatives per capita in province *i* in year *t*.

Secondly, we take into account the “seniority” of the delegates. The “seniority” tends to capture the quality⁵ features of the representatives in Congress. It is defined as the numbers of years that each member of Congress has hold a seat. We sum up all years regardless when or in which chamber the representative has served. We speculate, as other authors do (see Levitt and Poterba, 1994) that the accumulation of years in Congress signals more experience and abilities in lobbying for obtaining more resources to their provinces⁶. Specifically, we generate three seniority variables considering each member of the House that has serve at least 5 years in Congress and each member of the Senate that has served at least 7 years in Congress. Both thresholds indicate that the representatives have survived at least one reelection in the House or in the Senate respectively. Then, we calculate the percentages of these congressmen for each province to approximate the quality of the representation of each district.

Notice that whereas *OVERREPESEN* and *OVERREPHOU* are variables that capture only the importance of Congress, while the *SENATE* and *HOUSE* may also indicate the influence of governors since, in the case of Argentina, they usually appoint senators and representatives to the Low Chamber (see Jones et al., 2002). Moreover, the reelection of delegates may be indicative of the loyalty of a given congressman or senator to the governor or local party boss. The variables considered are:

*SENATE*_{it}: Share of senators with at least 7 years in Congress for province *i* in year *t*, in percentage terms.

*HOUSE*_{it}: Share of congressmen with at least 5 years in Congress for province *i* in year *t*, in percentage term.

Thirdly, we consider the role of the committees in the geographical distribution of the federal budget. Congressional theories sustain that committees in general and committee chairs in particular are major players in the distribution game. In the case of Argentina, this influence arises basically from the chair of the committee. Thus, this characteristic should be

⁵ For *quality* we mean that a given legislator has acquired certain skills that allow him/her to obtain more national resources for his/her district.

included to capture better a congressmen quality and capacity. The definitions of the variables are the following:

COMMITTEESSEN_{it}: Share of senators holding the chair of a committee for province *i* in year *t*, in percentage term.

COMMITTEEHOU_{it}: Share of deputies holding the chair of a committee for province *i* in year *t*, in percentage term.

Since the most important committees for the budget process are the *Appropriations Committees* in each chamber, we include in our estimations the following two variables:

APPROPRIATIONSEN_{it}: Dummy variable that takes the value 1 for the chair of the Appropriations Committee in the Senate and zero, otherwise, for province *i* in year *t*.

APPROPRIATIONHOU_{it}: Dummy variable that takes the value 1 for the chair of the Appropriations Committee in the House and zero, otherwise, for province *i* in year *t*.

Fourthly, we incorporate four variables reflecting the influence of parties, the president and governors. We expected the incumbent party to exert its influence by directing more funds to provinces whose governors have the same party affiliation of the President. In the same line of reasoning, we conjecture that the electoral strategy of presidents (and incumbent parties) usually include a disproportionate allocation of federal funds to his/her home province and to provinces where the difference with the major rival party is larger in order to preserve its leadership or shorten the rival's advantage. Likewise, we expect that the influence of governors on the budget funds is greater when two of the three senators representing the province belong to his/her party. The definitions of this group of variables are the following.

SAMEPARTY_{it}: Dummy variable that takes the value 1 when the governor is affiliated to the same political party as the President or it is his/her political allied and zero otherwise, for province *i* in year *t*.

PRESIDENT_{it}: Dummy variable that takes the value 1 for the president home province and zero otherwise for province *i* in year *t*.

⁶ In this matter, Levitt and Poterba (1994) develop a quality measure of the members of the U.S. Congress. They test different measures of quality, namely seniority and committee membership.

*VOTES*_{it}: Difference (in percentage terms) between the votes obtained by the president's incumbent party and the main rival party in presidential and representative's elections in province *i* in year *t*.

*ALIGNMENT*_{it}: Alignment between the senator and the governor. This is a dummy variable equal to one when the party affiliation of the governor and two of the senators (representing the majority) of the district are the same and zero otherwise for province *i* in year *t*.

Finally, we control for socio economic variables. As posed by Levitt and Snyder (1995) it is not easy to define the set of control variables and failing to include the appropriate controls, may result in overstating the importance of the other explanatory variables. The empirical literature that analyzes the U.S. evidence usually includes the most obvious controls: state income and population as well as some variables trying to capture the role of minority groups (i.e. Afro-American, Native American) and elderly. In the case of Argentina, for the period 1996- 2004, we consider the following set of controls: the population of the province, the size of the economy (province GDP), the unemployment rate and the percentage of population of the district under the poverty line. We also include the country GDP growth rate as a proxy for the business cycle. Emergent economies, like Argentina, have procyclical fiscal policies: expenditure grows strongly during expansions and falls abruptly when recessions come.

*GDP*_{it}: Gross domestic product for province *i* in year *t*.

*POP*_{it}: Population of province *i* in year *t*.

*UNEMP*_{it}: Average unemployment rate in the year when the budget is discussed, for province *i* in year *t*.

*POVERTY*_{it}: Percentage of the population under the poverty line in province *i* in year *t* (the year the budget is discussed).

*CYCLE*_{it}: Rate of growth of the Gross Domestic Product of the country in year *t*⁷.

⁷ Notice that *CYCLE* does not vary across provinces.

V. Empirical Results

Results for our basic specifications are presented in Tables 4, 5 and 6. We have experimented with various functional specifications and our findings are quite robust. Our models include the lagged dependent variable as an explanatory variable in order to try to capture the rigidity of the budget from one year to another so, we estimate using the dynamic panel technique developed by Arellano and Bond.

V.1. Determinants of Real Per Capita Total Budget

Table 4 contains the estimations for the real per capita Total Budget. The first column includes only the socio economic variables used as control variables; column II displays the performance of all variables except for those capturing the role of the President, the parties and the governors, while column III includes the whole set of explanatory variables. As expected, the coefficient of the lagged dependent variable is statistically significant but surprisingly, the sign of the coefficient of the lagged dependent variable is negative indicating the existing of some compensating mechanism from year to another. The main determinants of the total budget allocation are the overrepresentation variables. The elasticity of per capita Total Budget with respect congressmen per capita is 0.74 indicating that each province receives 74 cents per inhabitant for additional member of the House. Unpredictably, the elasticity of total budget per capita with respect to senators per capita is -0.39, indicating underrepresentation instead of the expected overrepresentation. This result could be interpreted as an indicator of the weakness of the Congress to influence the allocation of the federal money since the Senate is the chamber where overrepresentation is strongest. It seems that this feature plays a more relevant role in the distribution of transfers across provinces as shown by Porto and Sanguinetti (2001) than in the allocation of federal outlays.

Except for the chair of the Appropriations Committee of the Senate, the rest of the variables designed to capture the importance of Congress fail. Neither the chairs of committees nor the seniority of some qualified members serve to attract funds to their home provinces. Similar conclusions can be drawn from the performance of the variables that represent the importance of the Executive Power, the Incumbent Party and the Governors which resulted, without exceptions, non significant at usual levels of confidence. From the set of control variables included, only Population and Poverty performed well.

Table 4. Explaining Real Per Capita Total Budget across provinces. 1996- 2004

Variable	I	II	III
Log <i>PCTE</i> (t-1)	-0.25*** (-1.91)	-0.26*** (-1.92)	-0.26*** (-1.80)
Log <i>OVERREPESEN</i>	-0.37** (-2.32)	-0.38* (-2.56)	-0.39* (-3.19)
Log <i>OVERREPHOU</i>	0.58*** (1.62)	0.79** (2.35)	0.74*** (2.33)
COMMITTEESSEN		0.005 (1.30)	0.004 (1.33)
COMMITTEEHOU		0.003 (0.92)	0.004 (1.17)
APPROPRIATIONSEN		0.05*** (1.90)	0.04*** (1.62)
APPROPRIATIONHOU		-0.02 (-0.33)	-0.01 (-0.17)
SENATE		0.003 (1.44)	0.004*** (1.68)
HOUSE		-0.001 (-0.23)	-0.002 (-0.35)
ALIGNMENT			0.03 (1.34)
PRESIDENT			0.06 (1.20)
SAMEPARTY			-0.0006 (-0.04)
VOTES			0.00008 (0.36)
GDP	-0.002 (-0.20)	-0.004 (-0.76)	-0.0009 (-0.22)
CYCLE	0.001 (1.53)	0.001 (1.39)	0.001 (1.21)
POP	0.13 (1.05)	0.12 (1.06)	0.19*** (1.65)
POVERTY	-0.005* (-4.05)	-0.005* (-3.93)	-0.006* (-5.15)
UNEMP	-0.001 (-0.57)	-0.002 (-0.80)	-0.002 (-0.60)
Constant	-0.003 (-0.47)	-0.002 (-0.26)	-0.002 (-0.32)
Observations	161	161	161
Number of Groups	23	23	23
Min number of observations	7	7	7
F Statistic	F(8, 152)= 11.66	F(14, 146)= 12.70	F(18, 142)= 56.81
Arellano-Bond test that average autocovariance in residuals of order 1 is 0: H0: no autocorrelation	z = -2.96 Pr > z = 0.0031	z = -2.96 Pr > z = 0.0031	z = -3.08 Pr > z = 0.0021
Arellano-Bond test that average autocovariance in residuals of order 2 is 0: H0: no autocorrelation	z = 1.72 Pr > z = 0.0860	z = 1.80 Pr > z = 0.0725	z = 2.12 Pr > z = 0.0338

Note: dependent variable is *Log Real Per Capita Total Expenditures*
Robust t statistics in parenthesis. * significant at 1%. ** significant at 5%. *** significant at 10%.

V.2. Determinants of Real Per Capita Capital Expenditures

As we move from the total aggregate to the main flexible item, the Capital Expenditure, the overrepresentation variables turn out to be not significant at usual statistical levels and the ones capturing the importance of the President, the Governors and the incumbent Party gain ground. Likewise, congressional variables have only a limited and weak impact on the distribution of federal outlays. The results portrayed in Table 5, column IV, support our conjectures. The most important determinants of the federal funds distribution amongst provinces are related to the action of the Executive Power and the Governors. The Budget prepared by the Executive devoted abundant resources to the presidents' home provinces (*PRESIDENT* variable), to the provinces whose governor has their same party affiliation as the President (*SAMEPARTY* variable) and to the districts where they get the higher difference at the polls with the main rival party (*VOTES* variable). The alignment of the Governor and the majority of their senators of their province (*ALIGNMENT* variable) also results significant. It is worth mention that the *SAMEPARTY* variable can also be interpreted as one belonging to the theories emphasizing the party strength in the budget process. The only congressional variables that show statistically significant behavior are *APPROPRIATIONSEN* (Appropriation Committee of the Senate) and *SENATE* (share of senior members of the senate). Clearly, when it comes to the distribution of federal funds, quality matters. Provinces represented by senior members and holding the chair of the Appropriations Committee have an advantage over jurisdictions with less qualified senators.

The significance of the lagged dependent variable in all four models shows that there is a great deal of inertia in the budget process. The elasticity of the per capita capital expenditure respect to the previous year allocation is 0.26. Except for the GDP and the Cycle, the control variables do not perform well. The province population, the unemployment rate and the percentage of population below the poverty line do not attract capital expenditures (in per capita terms). Bigger economies (measured by GDP) receive proportionally more money than the smaller provinces. Moreover, since the model is logarithmic, it is easily seen that the elasticity of the growth rate of per capita capital expenditure with respect to GDP is greater than 1. The sign of the business cycle variable (*CYCLE*) denotes that per capita capital expenditures are sensitive to expansions and recessions.

Table 5. Explaining Real Per Capita Capital Expenditures across provinces. 1996- 2004

Variable	I	II	III	IV
Log PCCE (t-1)	0.47** (2.30)	0.40** (1.99)	0.39** (2.25)	0.28*** (1.80)
Log <i>OVERREPESEN</i>		0.03 (0.25)		0.09 (0.58)
Log <i>OVERREPHOU</i>		0.41 (0.67)		0.18 (0.36)
COMMITTEESSEN		0.006 (0.85)		0.005 (1.37)
COMMITTEEHOU		0.0008 (0.16)		0.002 (0.32)
APPROPRIATIONSEN		0.19** (2.19)		0.19** (2.53)
APPROPRIATIONHOU		-0.06 (-0.69)		-0.04 (-0.58)
SENATE		0.004 (1.18)		0.005*** (1.65)
HOUSE		-0.002 (-0.29)		-0.0008 (-0.11)
ALIGNMENT			0.05*** (1.76)	0.06*** (1.91)
PRESIDENT			0.15* (4.35)	0.16* (4.54)
SAMEPARTY			0.06* (3.67)	0.07* (3.84)
VOTES			0.0006 (1.40)	0.001** (2.31)
Log GDP	1.09** (2.26)	1.09** (2.08)	1.12* (2.88)	1.03* (2.78)
CYCLE	0.010* (5.44)	0.009* (5.37)	0.008* (4.97)	0.008* (4.92)
Log POP	-1.09 (-0.40)	-0.22 (-0.08)	-1.32 (-0.55)	-1.43 (-0.67)
POVERTY	0.003 (1.07)	0.003 (0.77)	0.0009 (0.35)	-0.0008 (-0.32)
UNEMP	-0.006 (-0.87)	-0.007 (-0.97)	-0.003 (-0.55)	-0.004 (-0.68)
Constant	0.12 (0.59)	0.007 (0.37)	0.02 (1.05)	0.02 (1.35)
Observations	161	161	161	161
Number of Groups	23	23	23	23
Min number of observations	7	7	7	7
F Statistic	F(6, 154)= 32.04	F(14, 146)= 45.28	F(10, 150)= 49.72	F(18, 142)= 306.26
Arellano-Bond test that average autocovariance in residuals of order 1 is 0: H0: no autocorrelation	z = -3.90 Pr > z = 0.0001	z = -3.73 Pr > z = 0.0002	z = -3.68 Pr > z = 0.0002	z = -3.69 Pr > z = 0.0002
Arellano-Bond test that average autocovariance in residuals of order 2 is 0: H0: no autocorrelation	z = 2.15 Pr > z = 0.0312	z = 1.93 Pr > z = 0.0541	z = 2.75 Pr > z = 0.006	z = 2.84 Pr > z = 0.0045

Notes: dependent variable is *Log Real Per Capita Capital Expenditures*

Robust t statistics in parenthesis. * significant at 1%. ** significant at 5%. *** significant at 10%.

V.3. Determinants of Real Per Capita Direct Investment

Table 6 displays the determinants of real per capital Direct Investment⁸. There is some coincidence with the results shown in Tables 4 and 5 but also some important differences.

⁸ Note that in Table 6 variables were not transformed to logarithm since that functional form delivers second order autocorrelation at significant levels which gives inconsistent parameters

Again, the lagged dependent variable is significant but its sign is negative as in per capita Total Budget regressions, indicating some sort of compensation for those provinces receiving fewer funds the past year.

Table 6. Explaining Real Per Capita Direct Investment across provinces. 1996- 2004

Variable	I	II	III
PCCI (t-1)	-0.13*** (-1.78)	-0.19** (-2.39)	-0.15** (-1.96)
<i>OVERREPSEN</i>	-142.55 (-1.49)		-126.79 (-1.45)
<i>OVERREPHOU</i>	-161.74* (-3.57)		-174.59* (-4.16)
COMMITTEESSEN	7.50 (0.89)	9.13 (1.06)	7.55 (0.90)
COMMITTEEHOU	8.91** (1.91)	6.07 (1.47)	8.88** (1.95)
APPROPRIATIONSEN		-27.73 (-1.00)	-41.22 (-1.35)
APPROPRIATIONHOU		-18.87 (-0.99)	-12.67 (-0.62)
SENATE	0.005 (0.00)	-0.92 (-0.44)	0.18 (0.14)
HOUSE	-7.99 (-1.45)	-7.68 (-1.47)	-7.59 (-1.48)
ALIGNMENT	50.63** (2.07)	24.66 (1.37)	49.30** (2.13)
PRESIDENT	134.28* (3.43)	129.26* (2.97)	136.29* (3.52)
SAMEPARTY	10.37 (1.09)	19.31 (1.33)	10.09 (1.01)
VOTES	1.22* (4.61)	1.31* (3.22)	1.24* (4.66)
GDP	1.54 (0.23)	1.87 (0.26)	2.07 (0.32)
CYCLE	3.62* (3.56)	3.47* (3.70)	3.69* (3.50)
POP	350.61 (4.54)	191.23 (1.52)	363.54* (4.71)
POVERTY	-0.94 (-0.54)	-0.85 (-0.49)	-0.99 (-0.56)
UNEMP	2.23 (1.16)	2.00 (0.86)	2.33 (1.22)
Constant	-9.87** (-2.28)	-1.27 (-0.23)	-10.29** (-2.45)
Observations	161	161	161
Number of Groups	23	23	23
Min number of observations	7	7	7
F Statistic	F(16, 144)= 101.92	F(16, 144)= 67.82	F(18, 142)= 129.51
Arellano-Bond test that average autocovariance in residuals of order 1 is 0: H0: no autocorrelation	z = -1.63 Pr > z = 0.1037	z = -1.67 Pr > z = 0.0958	z = -1.66 Pr > z = 0.0978
Arellano-Bond test that average autocovariance in residuals of order 2 is 0: H0: no autocorrelation	z = -2.05 Pr > z = 0.0407	z = -2.23 Pr > z = 0.0257	z = -2.11 Pr > z = 0.0346

Notes: dependent variable is *Real Per Capita Direct Investment Expenditures*
Robust t statistics in parenthesis. * significant at 1%. ** significant at 5%. *** significant at 10%.

As seen in Table 5, the variables representing the role of the President (PRESIDENT and VOTES) and Governors (ALIGNEMENT) in budget allocation are significant at 1% and 5%

respectively, but the variable standing for the incumbent party influence, SAMEPARTY, is not significant. Unlike Table 4, the OVEREPHOU variable shows an underrepresentation effect while OVERREPSSEN is not significant. This result reinforces previous mentioned findings: the Congress participation in the allocation of federal funds is negligibly. As in Tables 4 and 5, Congressional variables show a weak link with the dependent variable. The only indicator that displays a significant performance is COMMITTEESSEN.

VI. Concluding Remarks

This paper contributes to the understanding of a central issue in a federal democracy: the national budget allocation among provinces. Our results confirm the presumption of previous descriptive analyses of the Argentinean Legislative Power that assign a weak role to the Congress in the determination of key policies. We find that the distribution of the national budget amongst provinces is mainly dominated by the action of the Executive and the governors. Presidents favor their home provinces, the districts where they get the higher difference with the main rival parties and provinces administered by governors affiliated to their same party. Additionally the importance of the lagged dependent variable in all three specifications supports the choice of the Arellano-Bond method of estimation. On the other hand, contrasting some findings for the U.S., neither the overrepresentation variables nor the congressional theories find support in our sample. The only congressional indicator with usual levels of significance is the Chair of the Appropriations Committee of the Senate. Therefore, the disparity observed in the allocation of the federal funds among districts in the country cannot be analyzed using the same factors observed in studies examining the U.S case.

Our findings reinforce the idea that a different model is needed to analyze *emergent* democracies due to the particular set of incentives faced by the key actors involved, specially the Congress, and how the relevant actors interact with each other. Results from consolidated democracies, like the U.S., cannot be extrapolated to *emergent* democracies, like Argentina. Policy recommendations based on the wrong framework can be misleading.

References

- Abuelafia, E., Berenztein, S., Braun, M., di Gresia, L. (2005) Who decides on Public Expenditures? A Political Economy Analysis of the Budget Process: The case of Argentina. Inter American Development Bank Working Paper.
- Alesina, A., Perotti, R. (1996) Fiscal discipline and the budget process. *American Economic Review* 82(2): 401-407.
- Alvarez, R. M., Saving, J. (1997) Congressional Committees and the political economy of federal outlays. *Public Choice* 92: 55-73.
- Atlas, C., Guilligan, T., Hendershott, R., Zupan, M. (1995) Slicing the federal government net spending pie: who wins, who loses and why. *American Economic Review*. 85(3): 624-629.
- Cox, G., McCubbins, M. (1993) *Legislative Leviatan: party government in the House*. Berkeley: University of California Press.
- Fenno, R. (1966) *The Power of the Purse: Appropriations Politics in Congress*. Boston: Little, Brown.
- Jones, M. (2001) Political Institutions and Public Policy in Argentina: an overview of the formation and execution of the national budget. In: Haggard, S., McCubbins, M. (eds.) *Presidents, Parliaments, and Policy*. Cambridge University Press. Cambridge MA.
- Jones, M., Saiegh, S., Spiller, P., Tommasi, M. (2002) Amateur Legislators-Professional Politicians: the Argentine Congress. *American Journal of Political Science* 46(3): 656-669.
- Jones, M., Sanguinetti, P., Tommasi, M. (2000) Politics, Institutions and Fiscal Performance in a Federal System: an analysis of the Argentine provinces. *Journal of Development Economics* 61(2): 305-333.
- Knight, Brian (2004) Legislative Representation, Bargaining power, and the Distribution of Federal Funds: evidence from the U.S. Senate. NBER Working Paper No. 10385.
- Larcinese, V., Rizzo, L., Testa, C. (2005) The power of purse: what do the data say on US federal budget allocation to the states? Discussion Paper Series 25. Royal Holloway College, University of London.
- Lee, F. (1998) Representation and Public Policy: the consequences of Ste apportionment for the geographic distribution of federal funds. *The Journal of Politics* 60(1): 34-62.
- Levitt, S., Snyder, J. (1995) Political parties and the distribution of federal outlays. *American Journal of Political Science* 39(4): 958-980
- Levitt, S., Poterba, J. (1994) Congressional Distributive Politics and state Economic Performance. NBER Working Paper No. 4721.
- Llanos, M. (2003) Los senadores y el Senado en Argentina y Brasil: informe de una encuesta. Mimeograph document. Institut Für Iberoamerika-Kunde. February.
- Nino, C. (1992). *Un país al margen de la ley*. Buenos Aires: Editorial Emecé.
- Porto, A., Sanguinetti, P. (2001) Political determinants of intergovernmental grants: Evidence from Argentina. *Economics and Politics* 13(3): 237-256.
- Rodríguez, J., Bonvecchi, A. (2004) El poder legislativo en el proceso presupuestario: la experiencia argentina. CEPAL. Serie Macroeconomía del Desarrollo No. 32.

- Sanguinetti, P., Tommasi, M. (2004) Intergovernmental Transfers and Fiscal Behavior: insurance versus aggregate discipline. *Journal of International Economics*, 62(1): 149-170
- Sinclair, B. (1983) *Majority Leadership in the U.S. House*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Spiller, P., Tommasi, M. (2005) *The Institutional foundations of public policy: a transaction cost theory and an application to Argentina*. Mimeo. Forthcoming Cambridge University Press.
- Uña, G. (2005) *El Congreso y el Presupuesto Nacional: desempeño, y condicionantes de su rol en el proceso presupuestario*. Mimeo, Fundación Konrad Adenauer.
- Weingast, B., Marshall, W. (1988) The industrial Organization of Congress; or, why legislatures, like firms, are not organized as markets. *Journal of Political Economy* 96 (1): 132 – 163.

Data Sources

- Data on the National Budget were taken from the National Budget Bureau (Oficina Nacional de Presupuesto), Ministry of Economy.
- Political variables such were gathered from CIPPEC and Karakachoff Foundation Legislative Directories and the Library of the Congress.
- Electoral results, governor's political affiliations and election dates were obtained from Ministry of Internal Affairs and *Guía Electoral* web site (www.guiaelectoral.com.ar).
- The socioeconomic variables came from Argentina's Statistics Bureau (INDEC).
- Provincial GDP were taken from the Universidad Nacional de La Plata compilation. Web site: www.depeco.econo.unlp.edu.ar

Descriptive Statistics

Real per capita *Total Budget*. 1997 - 2004

Provinces	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Advanced	1041.2	1165.7	1138.7	1026.0	1358.9	920.6	933.7	944.4
Intermediate	1012.9	1519.7	1478.9	1259.9	1753.3	1072.9	1007.2	1047.1
Low density	1460.6	1548.9	1444.4	1383.7	1615.6	1106.9	1118.1	1231.9
Poor	1209.8	1527.4	1432.4	1564.9	1822.3	1231.5	1118.7	1226.9

Real per capita *Capital Expenditures*. 1997 - 2004

Provinces	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Advanced	97.7	90.4	79.2	72.1	71.6	46.1	49.6	66.6
Intermediate	184.5	163.0	167.3	130.4	130.6	80.9	69.9	84.3
Low density	291.2	301.7	256.2	229.1	233.8	139.0	173.0	228.3
Poor	229.8	227.3	220.6	217.7	193.2	113.8	100.7	143.2

Real per capita *Direct Investment*. 1997 - 2004

Provinces	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Advanced	13.8	27.9	11.6	7.1	7.9	6.6	12.6	22.8
Intermediate	36.8	108.5	32.5	18.5	15.4	9.9	13.4	17.5
Low density	79.1	207.6	66.3	44.1	43.8	31.0	32.5	79.0
Poor	53.8	131.4	75.9	58.5	60.4	36.7	31.3	53.9

Descriptive Statistics

Variable	Observations	Mean	Std. Dev	Min	Max
PCTE	207	1553.646	1210.305	561.5599	11642.77
PCCE	207	196.6348	169.8028	29.33949	1446.378
PCDI	207	60.56001	96.42177	1.143301	942.4429
OVERREPHOU	207	1.210506	.9744692	.4922691	5.971134
OVERREPSEN	207	.6094918	.6452734	.0210972	3.58268
COMMITTEEHOU	207	4.347826	7.490767	0	43.58974
COMMITTEESEN	207	4.347826	2.284571	0	12.5
APPROPRIATIONSEN	207	.0434783	.2044255	0	1
APPROPRIATIONHOU	207	.0386473	.1932203	0	1
HOUSE	207	4.35229	8.037814	0	45.45454
SENATE	207	4.371981	3.517866	0	15
VOTES	207	-.0628753	23.91162	-86.1087	71.59772
PRESIDENT	207	.0338164	.1811946	0	1
SAMEPARTY	207	.5652174	.4969302	0	1
ALIGNMENT	207	.763285	.4260963	0	1
GDP	207	8.072295	17.72242	.7038051	95.9373
POP	207	1.438913	2.728455	.0837362	14.21986
UNEMP	207	12.65741	4.394074	1.9	23
CYCLE	207	.5555556	.4981086	0	1
POVERTY	207	41.21132	14.77928	11.39998	73.5

40 Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas

Análisis de las Transferencias Nacionales Discrecionales a las Provincias

Autores:

Merbilha, Verónica (UNLP) Email: merbilha@netverk.com.ar

Pozzo, Horacio (UNLP). Email: hdpozzo@yahoo.com.ar

Rosales, Walter (UNLP). Email: walter75@yahoo.com

JEL: H77

Palabras claves: transferencias, eficiencia, equidad, coparticipación, necesidad fiscal, capacidad fiscal.

Resumen:

El presente trabajo tiene como objetivo analizar las características y los factores determinantes de las transferencias nacionales discrecionales.

En una estructura federal de gobierno las transferencias tienen un papel preponderante. Según la literatura tradicional¹, se justifican tanto por argumentos de eficiencia como de equidad. Sin embargo, los efectos económicos que generan las transferencias varían de acuerdo a su diseño. Desde un punto de vista teórico, las transferencias no condicionadas generarían solamente efecto ingreso, mientras que las transferencias condicionadas provocarían además efecto precio, alterando el mix de bienes públicos privado de los gobiernos locales. Desde el punto de vista empírico, existe abundante evidencia de flypaper generado por las transferencias. Este efecto generaría una asignación ineficiente de recursos, toda vez que la propensión marginal a gastar las transferencias es mayor a la propensión marginal a gastar ingresos propios (Oates, 1979).

En Argentina, la estructura de transferencias nacionales a provincias superan en promedio el 50% del gasto total provincial. Estas transferencias están compuestas por el esquema de coparticipación estipulado por la Ley N° 23.548 representando alrededor del 60% del total. El resto abarca un conjunto de transferencias de diferente tipo, muchas de ellas otorgadas discrecionalmente.

Este subconjunto de transferencias es el objeto de estudio de este trabajo. Con el fin de analizar composición, características y sus determinantes se prevé el desarrollo de los siguientes aspectos:

- *Marco teórico:* en este punto se hace una revisión de la teoría del Federalismo Fiscal en lo que respecta a las transferencias intergubernamentales, su tipología, sus fundamentos, sus características y efectos económicos.

¹ Entre otros, Gramlich y Galper (1973), Gramlich (1977), Oates (1977), Oates (1980), Hirsch (1991), King (1991), Tatsor (1991), Ahmad (1997) y Mieszkowski y Musgrave (1999).

- Análisis descriptivo: en esta sección se analizan las transferencias nacionales a provincias distintas a las originadas en el esquema de coparticipación (Ley N° 23.548). Se determinan sus principales características de diseño, su evolución en el tiempo en cada jurisdicción, su impacto en los presupuestos provinciales, entre otros aspectos.
- Análisis de los determinantes de las transferencias: utilizando instrumentos econométricos, se estudia en esta sección qué factores podrían explicar la asignación de estas entre las jurisdicciones. Básicamente, se pretende determinar en qué medida las transferencias responden a criterios objetivos de eficiencia y equidad, o por el contrario, si responden a intereses políticos particulares (representado por variables tales como igual color político entre los gobiernos nacionales y provinciales de turno).

MARCO TEÓRICO

Las teorías que tratan los determinantes de las transferencias intergubernamentales plantean tanto argumentos de mejora del bienestar social (como la búsqueda de una mayor eficiencia y/o equidad), como motivos políticos (de maximización del interés de los gobernantes de turno). Las primeras están vinculadas al logro de un aumento en el bienestar económico de los agentes, mientras que las últimas intentan explicar el comportamiento de aquellos que se encuentran en el gobierno y de los que pugnan por acceder a él, maximizando su propia función objetivo sin considerar el impacto sobre el bienestar general de la sociedad.

Las teorías que presentan el argumento de eficiencia, apoyan por diferentes motivos la separación entre nivel recaudador y nivel ejecutivo de los gastos públicos. Entre los motivos de eficiencia que se argumentan se pueden mencionar: la subaditividad de la función de costos de recaudación, la minimización de la carga excedente de la recaudación, la competencia tributaria entre jurisdicciones locales, las externalidades interjurisdiccionales, la corrección de fracasos por tomas de decisiones colectivas y las diferentes elasticidades ingresos de los gastos e impuestos asignados a cada nivel de gobierno.

El argumento de subaditividad de la función de costos de recaudación plantea que la concentración de la recaudación en un organismo central evita la duplicación de costos fijos que existen en la replicación de agencias recaudatorias en otros niveles de gobierno, además de dar la posibilidad de lograr economías de alcance y escala (las cuales no se pueden aprovechar cuando la unidad recaudatoria es muy pequeña). Así, el gobierno central recaudaría los impuestos y realizaría las transferencias (de libre disponibilidad), a los niveles inferiores de gobierno en función de lo recaudado.

El argumento de minimización de la carga excedente de recaudación plantea que la centralización de la recaudación deriva en la igualación del costo marginal de los fondos públicos disminuyendo de este modo la carga excedente de la recaudación de impuestos. Así, la recaudación se realizará de modo tal de que cada región tenga el mismo costo marginal en la obtención de los fondos públicos, mientras que las transferencias se realizarían con un criterio redistributivo y no condicionadas.

La competencia tributaria entre jurisdicciones locales es otra de las justificaciones de eficiencia por la cual se recomienda la disociación entre la recaudación (realizada en un nivel superior de gobierno) y el gasto. La búsqueda por atraer capital a su jurisdicción puede originar una ineficiente provisión de bienes públicos locales dada la reducción en la recaudación que puede provocar la disminución de las alícuotas impositivas. A la hora de plantear la modalidad de las transferencias esta visión propone que deberían ser no condicionadas (libre disponibilidad) y efectuarse en base al criterio devolutivo.

Las externalidades interjurisdiccionales surgen cuando el gasto realizado en un determinado nivel de gobierno genera beneficios no sólo para los habitantes de su jurisdicción sino para los habitantes de jurisdicciones vecinas. Sin embargo, dicho nivel de gobierno evalúa los beneficios generados por el gasto público sin considerar los beneficios que produce en los habitantes de las jurisdicciones vecinas. Estos motivos vinculados a las externalidades, justifican la realización de una transferencia condicionada a la provisión del bien público en cuestión.

Cuando la toma de decisiones colectivas da lugar a fallas en la búsqueda de la maximización del bienestar de los habitantes de una región, surge la necesidad de acciones que ayuden a corregir los sesgos en la asignación del gasto público. Las transferencias intergubernamentales condicionadas pueden usarse para inducir al individuo que decide a modificar un determinado nivel de gasto vía la variación de su precio. De esa forma el nivel del gasto público local será el requerido para la eficiencia asignativa en la comunidad.

Las teorías que apoyan los motivos de equidad plantean la transferencia de recursos desde las regiones más ricas hacia aquellas más pobres. De este modo, se lograría la equiparación entre las regiones. Sobre esta argumentación existen posiciones opuestas de aquellos que manifiestan que mediante esta motivación de las transferencias, los pobres de las regiones ricas terminan por subsidiar a los ricos de las regiones pobres. Así, hay quienes sostienen que las transferencias deben ser sobre las personas y no sobre las regiones. Es por ello, que para lograr una mejora en la equidad, en lugar de dichas transferencias interjurisdiccionales de regiones ricas a pobres, proponen como objetivo la búsqueda de niveles mínimos de ingreso y/o la provisión de niveles mínimos de ciertos bienes primarios como lo son la salud y la educación.

Las teorías precedentes de ciclo presupuestario político oportunista predicen que los gobiernos determinan las transferencias en función de aumentar sus probabilidades de reelección (Rogoff y Sibert (1988), Rogoff (1990), entre otros).

Esta utilización del ciclo presupuestario y de la política fiscal con fines electorales encuentra su fundamento en las asimetrías de información que existen entre el electorado y sus representantes. De esta manera, la política fiscal en general y las transferencias intergubernamentales en particular son utilizadas con fines electorales.

En el mismo sentido, el hecho de que determinadas jurisdicciones subnacionales sean importantes para redefinir una elección presidencial o que tengan en el poder legislativo representantes con poder político o mayor cantidad de representantes per cápita que otras jurisdicciones, pueden ser factores que incidan en el nivel de transferencias que reciba esa jurisdicción.

Asimismo, el volumen total de transferencias puede aumentar en años electorales, ya sean elecciones legislativas o para renovación de autoridades en el poder ejecutivo. Las transferencias dirigidas a determinadas jurisdicciones pueden estar influenciadas por el color político del presidente y gobernador en gestión. La diferencia de votos entre el partido en gestión y su opositor en cada jurisdicción también puede afectar el monto transferido.

Entre los factores políticos que pueden incidir en el volumen de transferencias que reciba una determinada jurisdicción se encuentra la probabilidad de que cambie el resultado electoral en cada elección. Así, aquellas jurisdicciones con “electorado cambiante” podrían recibir mayores transferencias como así también aquellas jurisdicciones que resultan cruciales para la obtención de una mayor cantidad de bancas en las elecciones legislativas.

Antecedentes empíricos

Existen numerosos estudios empíricos a nivel internacional sobre los determinantes de las transferencias discrecionales entre niveles de gobierno.

Los estudios realizados durante el *New Deal* en Estados Unidos observaban que los recursos no se dirigían hacia el sur del país que se encontraba en una situación de pobreza, sino que iba hacia el oeste, en donde la situación económica era sustancialmente mejor.

En este sentido, Wright (1974) propuso un modelo teórico en el que el presidente buscaba maximizar la probabilidad de ganar en las elecciones y en el que los votantes reaccionaban positivamente a nuevos programas de gasto. Con este modelo, se pronosticaba que el gasto sería mayor en aquellos estados donde los votantes fueran más sensibles a ese gasto.

Anderson & Tollison (2001), indicaban que no sólo el resultado de las elecciones presidenciales importaban a la hora de determinar la dirección de las transferencias intergubernamentales sino que la influencia del congreso importa tanto o más que las elecciones presidenciales. La idea era que los estados cuyos representantes tuvieran más poder en el congreso deberían favorecerlos. Encontraron que muchas de las variables relacionadas al congreso eran significativas y con el signo esperado.

Con información de censos del gobierno de los Estados Unidos, Wallis (1996), realizó un análisis histórico de las transferencias realizadas a los estados en EEUU durante el *New Deal* (década del 30), para apoyar programas de bienestar social entre otros. Encontró que tanto factores políticos como económicos habían sido determinantes a la hora de explicar las transferencias, mientras que factores relacionados con el congreso (como los de Anderson y Tollison), no eran significativos durante la década del 30' (aunque sí resultan serlo cuando se analiza el período 1932-1982).

Milligan & Smart (2003), analizaron el caso de las transferencias federales del gobierno de Canadá durante el período 1988-2000. Este análisis, lo realizaron sobre un programa de desarrollo de transferencias regionales discrecionales. Se estudió el rol de la política electoral en la determinación de la asignación interregional de fondos. Encontraron que aquellos distritos que tenían representantes en el gabinete recibían mayores transferencias.

Johansson (2001), testea los modelos de Lindbeck & Weibull y Dixit & Londregan usando datos en panel para 255 municipios de Suecia durante el período 1981-1995, con resultados que apoyan la hipótesis de que las transferencias intergubernamentales son usadas con el objetivos de volcar votaciones a favor de un partido político.

Case (2001), también para el caso de Suecia, analiza si las transferencias desde el gobierno federal a los gobiernos sub federales se encuentran o no determinadas por las agendas políticas (por el que detenta el poder en el nivel central de gobierno). Sus resultados indican que los determinantes políticos son relevantes en la determinación de las transferencias.

Similares resultados fueron encontrados por Dahlberg y Johansson (2002), Jarocińska (2006), Cadot & Stephan (2002), Strömberg (2002), Levit & Snyder (1995), Larcinese,

Rizzo & Testa (2005), Horiuchi & Lee (2006), entre otros. Para Argentina, puede consultarse Porto y Sanguinetti (1998), Bercoff, Meloni y Nougués (2002), Rumi (2005), entre otros.

Antecedentes normativos en Argentina

La existencia de un sistema de distribución de recursos entre unidades jurisdiccionales del Estado encuentra su justificación en la forma federal de gobierno con tres niveles a cargo de distintas funciones.

Existen actualmente tres mecanismos de distribución de recursos a Provincias

- a) En primer lugar, se encuentran las transferencias automáticas que se realizan en el marco de la ley de coparticipación federal de impuestos.
- b) A través de distintas leyes se realizan otras transferencias automáticas a provincias.
- c) Por último, se realizan fuera de las leyes antes mencionadas.

Las distintas modificaciones introducidas al sistema de transferencias de recursos de Nación a Provincias tuvieron una incidencia directa en la desagregación de transferencias entre discrecionales y no discrecionales. Cabe aclarar, que durante los períodos de vacío legal, el total de transferencias tenían carácter discrecional. A través de las distintas leyes que se sancionaron, se redujo la participación relativa de las transferencias discrecionales dentro del total.

Coparticipación Federal de impuestos

El sistema de coparticipación impositiva atravesó distintas etapas.

Etapa I – período 1862 – 1934. Desde el año 1962, el gobierno nacional enviaba subsidios a las provincias. Con la crisis de 1890 y la disminución del comercio exterior se establecieron impuestos internos. Entre 1890 y 1930 tanto la Nación como las provincias percibieron impuestos al consumo. Las provincias además, cobraban patentes y contribuciones directas.

En los años 30 se ampliaron las funciones del estado, lo que exigía mayores instituciones para el cumplimiento de esas funciones, todo esto requería aumentar los recursos fiscales. Esto ocurrió en un momento en el que las principales fuentes de ingreso habían disminuido como consecuencia de la crisis que había provocado una caída en el comercio exterior y un cambio en la corriente internacional de capitales. Los efectos de la crisis condujeron a la reformulación del sistema de ingresos fiscales, con una modificación de las relaciones financieras entre la Nación y las Provincias.

Etapa II – Período 1935 – 1972. En el año 1934 se sancionó la primera ley de coparticipación (12.139). El sistema era netamente devolutivo. Se trataba de una ley convenio de manera que se requería la adhesión de las provincias por medio de leyes. Se fijó una participación primaria del 85,5% y del 17,5% para las 14 provincias existentes y la actual CABA.

Etapa III – Período 1973 – 1987. En 1973 se sancionó la ley 20.221 que unificaba las disposiciones sobre coparticipación vigentes durante el período 1973 – 1980. El objetivo central de la ley era aumentar la capacidad financiera del conjunto de provincias y atender su realidad. El incremento del gasto público entre 1973 – 1975 hizo que el Tesoro acudiera en auxilio de las provincias por medio de los ATN.

Durante el período 1977 – 1980 se efectivizó la transferencia a las provincias de los servicios de educación primaria, salud, obra sanitarias y la empresa nacional de agua y energía sin ninguna contrapartida de fondos. Durante ese período, se verificó además, una caída en la recaudación de impuestos provinciales. Conjuntamente estos dos hechos, alteraron el equilibrio de las relaciones financieras entre la Nación y las Provincias.

Entre los años 1985 y 1987 hubo un vacío legal y las transferencias se realizaban de acuerdo con criterios políticos.

Etapa IV – La ley 23548. Si bien esta ley estableció un régimen transitorio de coparticipación, sigue vigente hasta la actualidad. Define que formarán parte de la masa coparticipable todos los impuestos existentes o a crearse con excepción de los derechos de importación y exportación, los impuestos cuya distribución esté prevista en otros sistemas especiales, aquellos impuestos con afectación específica vigentes al momento de la promulgación y los impuestos afectados a la realización de obras de interés nacional. Es una ley convenio que sancionó el Congreso y a la que adhirieron las legislaturas provinciales. La distribución primaria señalada en la ley es del 43,34% para la Nación, 54,66% para las provincias, 1% para ATN y 2% recupero (Buenos Aires, Chubut, Neuquen y Santa Cruz).

La ley prevé una garantía a la distribución primaria, al establecer que no podrá ser inferior al 34% de la recaudación nacional (incluyendo impuestos coparticipables y no coparticipables).

Con relación a la distribución secundaria, no se realiza de acuerdo con coeficientes específicos sino que respetaba las transferencias realizadas durante el período de vacío legal.

Etapa V – Modificaciones a la ley 23.548. A partir del año 1990, y por medio de distintas normas se introdujeron modificaciones al sistema de coparticipación federal instituido por la ley 23548. Estas modificaciones pueden encuadrarse en dos categorías. En primer lugar se encuentran aquellas normas que significaron un cambio en los porcentajes de distribución primaria o secundaria. Por otra parte el segundo tipo de normas implicaron un cambio en la masa coparticipable.

Otras transferencias automáticas.

Las transferencias automáticas que se realizan por fuera de la ley 23548 son las que se detallan a continuación.

- 1) Transferencias de servicios ley 24.049.
- 2) Impuesto a las ganancias
 - Obras de infraestructura social básica.

- Vialidad provincial.
 - FEDEI
 - Ley 24464 FONAVI.
- 3) Impuesto sobre los bienes personales
- Ley 24699
 - Ley 23966 art. 30°.
- 4) Impuesto sobre los activos. Fondo educativo ley 23906.
- 5) IVA ley 23966. art 5° punto 2.
- 6) Impuesto a los combustibles líquidos.
- Obras de infraestructura.
 - Vialidad Provincial.
 - FEDEI.
 - Ley 24.464 FONAVI.
- 7) Régimen de la energía eléctrica. Ley 24065.
- Fondo compensación tarifas eléctricas.
 - Transferencias a empresas de energía eléctrica.
 - FEDEI
- 8) Fondo compensador de desequilibrios
- 9) Régimen simplificado para pequeños contribuyentes. Ley 24977 Art 59 inc. A.

Oras transferencias discrecionales.

Dentro de estas transferencias los conceptos más relevantes son los ATN, las transferencias de capital afectadas a obras de infraestructura y vivienda y otras transferencias que se realizan vía el presupuesto nacional a las provincias.

ANÁLISIS DESCRIPTIVO

En esta sección se describe la composición y distribución por provincia de las transferencias en el periodo 1983-2005. Se excluye del análisis a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para homogeneizar la serie de datos.

La estructura de las transferencias en la Argentina se observa en la Tabla 1.

Tabla 1
Estructura de las Transferencias Nacionales a Provincias

Concepto	Participación relativa (*)
Ley 23.548	64.91
Otras Transferencias Automáticas	33.05
Transferencias de Capital	2.04
Total de Transferencias	100

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias. MECON.

(*) Promedio 2000-2005.

De acuerdo con los resultados expuestos en la tabla, se observa que el 65 % corresponde a transferencias por coparticipación (Ley N°. 23.548). Por otra parte, el resto de transferencias automáticas explica el 33% del total de transferencias a provincias. Finalmente, las transferencias de capital, principalmente planes de vivienda, presentan una participación relativamente baja, aunque ha evidenciado un aumento significativo en los últimos años (Tabla 2).

Tabla 2
Evolución de las Transferencias de Capital
(Participación relativa)

Año	% Transferencias de Capital en el Total
2000	0.98%
2001	0.74%
2002	0.52%
2003	0.58%
2004	2.39%
2005	5.62%

Habiendo descrito la estructura del sistema de transferencias a provincias, se definen ahora las transferencias discrecionales.

En sentido estricto no existe una definición precisa de transferencias discrecionales. Por ejemplo, Rumi (2005) las define como los ATN más aquel gasto de capital otorgado vía el esquema presupuestario que se destina a construcciones. En la misma dirección,

Sbatella (2001) define a las transferencias discrecionales como el total de transferencias netas de las de coparticipación (distribución secundaria). Sin embargo, suele definirse como transferencias discrecionales a todas aquellas no automáticas.

Dada la falta de disponibilidad de información desagregada, se considera en esta oportunidad que las transferencias discrecionales son aquellas que se encuentran fuera del esquema de coparticipación de recursos. Esto es, el resto de transferencias corrientes más las transferencias de capital.

Se considera la evolución de las transferencias discrecionales por provincia en el periodo 1983-2005 (Tabla 3). Se observa que la dependencia del gasto público provincial respecto de las transferencias discrecionales ha aumentado en el tiempo (pasa de un promedio de 12% para el año 1983 al 17% en 2005). No obstante, la evolución por provincia no es homogénea. Las provincias de Santiago del Estero, Entre Ríos, Catamarca y Mendoza entre otras, aumentaron su dependencia relativamente más que el resto de las jurisdicciones.

Se analiza la evolución de la posición relativa de cada provincia con respecto al volumen de transferencias recibidos por ellas en términos per cápita. En la Tabla 4 se presentan estos resultados.

Tabla 3
Transferencias Discrecionales sobre Gasto Total Provincial

Provincia	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Prom. '83-'05	
Bs. Aires	0.10	0.07	0.09	0.09	0.10	0.10	0.08	0.06	0.06	0.17	0.21	0.19	0.20	0.18	0.17	0.16	0.15	0.14	0.14	0.19	0.15	0.12	0.11	0.14	
Catamarca	0.10	0.12	0.07	0.10	0.13	0.17	0.11	0.19	0.16	0.25	0.26	0.21	0.26	0.24	0.29	0.24	0.24	0.25	0.28	0.30	0.28	0.34	0.26	0.22	
Chaco	0.13	0.13	0.13	0.13	0.18	0.23	0.19	0.14	0.18	0.19	0.23	0.20	0.21	0.23	0.21	0.21	0.20	0.20	0.23	0.23	0.23	0.23	0.25	0.29	0.20
Chubut	0.13	0.15	0.17	0.16	0.17	0.13	0.09	0.12	0.14	0.25	0.24	0.20	0.23	0.23	0.22	0.24	0.23	0.23	0.25	0.21	0.18	0.16	0.16	0.19	
Cordoba	0.09	0.07	0.10	0.10	0.09	0.09	0.08	0.08	0.06	0.13	0.14	0.11	0.11	0.17	0.22	0.15	0.16	0.15	0.16	0.16	0.18	0.16	0.16	0.15	0.13
Corrientes	0.21	0.27	0.14	0.14	0.22	0.23	0.21	0.21	0.24	0.21	0.26	0.23	0.27	0.30	0.28	0.25	0.25	0.26	0.30	0.30	0.31	0.29	0.27	0.25	
Entre Rios	0.07	0.10	0.08	0.09	0.14	0.14	0.15	0.09	0.09	0.16	0.22	0.20	0.19	0.24	0.23	0.23	0.21	0.18	0.21	0.22	0.23	0.21	0.21	0.18	
Formosa	0.22	0.26	0.13	0.13	0.26	0.20	0.18	0.13	0.12	0.19	0.22	0.20	0.23	0.27	0.24	0.23	0.22	0.22	0.26	0.30	0.28	0.25	0.29	0.22	
Jujuy	0.14	0.15	0.22	0.19	0.14	0.22	0.15	0.32	0.33	0.27	0.26	0.21	0.22	0.24	0.25	0.23	0.22	0.22	0.23	0.27	0.25	0.26	0.29	0.23	
La Pampa	0.17	0.16	0.28	0.27	0.15	0.15	0.23	0.10	0.15	0.20	0.24	0.21	0.22	0.24	0.29	0.26	0.24	0.24	0.22	0.33	0.25	0.20	0.29	0.23	
La Rioja	0.10	0.13	0.15	0.11	0.13	0.24	0.17	0.15	0.15	0.15	0.22	0.19	0.20	0.20	0.21	0.20	0.19	0.22	0.24	0.23	0.23	0.21	0.21	0.19	
Mendoza	0.07	0.07	0.10	0.08	0.25	0.25	0.30	0.08	0.09	0.15	0.16	0.15	0.15	0.13	0.18	0.16	0.15	0.14	0.17	0.16	0.16	0.15	0.16	0.15	
Misiones	0.25	0.28	0.21	0.22	0.27	0.26	0.26	0.15	0.19	0.21	0.25	0.24	0.25	0.25	0.24	0.23	0.20	0.22	0.26	0.26	0.25	0.26	0.27	0.24	
Neuquen	0.14	0.09	0.15	0.13	0.16	0.13	0.09	0.12	0.11	0.12	0.14	0.13	0.11	0.15	0.16	0.17	0.13	0.12	0.13	0.10	0.09	0.08	0.08	0.12	
Rio Negro	0.16	0.16	0.13	0.17	0.25	0.20	0.14	0.10	0.15	0.17	0.15	0.17	0.17	0.19	0.21	0.20	0.19	0.18	0.22	0.22	0.21	0.18	0.18	0.18	
Salta	0.11	0.12	0.12	0.13	0.18	0.27	0.22	0.12	0.13	0.19	0.26	0.22	0.22	0.24	0.23	0.23	0.24	0.23	0.25	0.28	0.27	0.25	0.24	0.21	
San Juan	0.12	0.14	0.22	0.21	0.24	0.29	0.18	0.16	0.14	0.20	0.23	0.17	0.20	0.24	0.26	0.23	0.21	0.20	0.24	0.24	0.27	0.30	0.27	0.22	
San Luis	0.15	0.19	0.15	0.28	0.28	0.27	0.38	0.23	0.21	0.26	0.33	0.23	0.27	0.33	0.35	0.31	0.25	0.25	0.17	0.27	0.23	0.23	0.18	0.25	
Santa Cruz	0.17	0.19	0.17	0.13	0.18	0.13	0.08	0.12	0.16	0.22	0.24	0.20	0.18	0.18	0.22	0.20	0.19	0.18	0.17	0.18	0.13	0.17	0.16	0.17	
Santa Fe	0.09	0.07	0.08	0.10	0.12	0.10	0.08	0.08	0.08	0.14	0.17	0.15	0.17	0.19	0.20	0.16	0.18	0.17	0.16	0.22	0.19	0.20	0.19	0.15	
S. del Esterc	0.07	0.13	0.10	0.14	0.17	0.15	0.16	0.13	0.15	0.21	0.25	0.22	0.27	0.28	0.32	0.26	0.26	0.25	0.24	0.35	0.32	0.26	0.26	0.23	
T. del Fuego	0.29	0.22	0.23	0.22	0.36	0.27	0.12	0.22	0.11	0.20	0.31	0.26	0.25	0.28	0.24	0.24	0.22	0.26	0.27	0.26	0.23	0.19	0.17	0.24	
Tucuman	0.12	0.06	0.07	0.06	0.06	0.26	0.22	0.15	0.14	0.20	0.27	0.21	0.21	0.23	0.23	0.23	0.21	0.21	0.22	0.21	0.24	0.18	0.21	0.19	
Total	0.12	0.11	0.12	0.12	0.15	0.16	0.14	0.11	0.11	0.18	0.21	0.18	0.19	0.20	0.21	0.19	0.18	0.18	0.18	0.21	0.19	0.18	0.17	0.17	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

Tabla 4
Transferencias Discrecionales en Términos per Cápita. Posición Relativa de cada Provincia.

Provincia	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Buenos Aires	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	2	2	1	1	1	1	1	2	1	1	1
Catamarca	11	12	9	10	11	13	13	19	18	21	20	20	20	19	21	19	19	19	19	20	20	21	19
Chaco	9	8	8	8	8	9	9	10	11	10	6	6	7	7	7	10	9	10	11	10	10	13	16
Chubut	17	11	18	17	15	8	6	12	12	19	16	17	16	16	16	18	15	17	17	16	17	17	17
Cordoba	2	3	5	3	3	2	2	3	2	2	2	1	1	1	4	2	2	2	3	1	2	2	2
Corrientes	15	20	11	9	9	6	8	15	15	7	7	8	9	8	10	8	8	6	10	9	8	10	10
Entre Rios	5	6	4	6	5	5	4	5	5	6	8	9	8	11	9	9	11	8	9	8	9	8	8
Formosa	21	21	15	14	21	18	18	16	14	15	17	16	17	17	17	15	17	16	18	17	18	19	20
Jujuy	10	13	17	13	7	14	15	22	22	16	15	14	14	14	11	12	14	13	12	14	15	15	15
La Pampa	19	17	21	21	13	12	20	11	16	18	19	19	19	20	20	21	21	20	20	21	21	18	21
La Rioja	14	15	19	16	17	21	22	20	20	20	21	21	21	21	19	20	20	21	21	18	19	20	18
Mendoza	3	4	6	5	10	10	12	2	4	4	4	4	4	3	2	3	3	3	4	3	3	3	3
Misiones	16	18	12	11	12	7	7	8	8	8	9	10	10	10	8	7	7	7	8	7	7	11	9
Neuquen	20	16	20	20	20	15	16	17	17	14	14	15	15	15	15	16	16	15	16	11	14	7	7
Rio Negro	18	14	13	18	19	17	14	14	13	13	12	12	12	13	12	13	13	12	13	12	11	9	11
Salta	8	9	10	12	14	16	17	7	7	9	10	7	6	6	6	6	6	9	7	6	6	6	6
San Juan	12	10	16	15	16	20	11	13	10	11	13	13	13	12	14	14	12	14	14	13	12	14	13
San Luis	13	19	14	19	18	19	21	18	19	17	18	18	18	18	18	17	18	18	15	19	16	16	12
Santa Cruz	22	22	22	22	22	22	19	21	23	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22	23	23
Santa Fe	4	5	3	4	4	3	3	4	3	3	3	2	3	4	3	4	4	4	2	5	4	4	4
Santiago del Estero	6	7	7	7	6	4	5	6	9	12	11	11	11	9	13	11	10	11	6	15	13	12	14
Tierra del Fuego	23	23	23	23	23	23	23	23	21	23	23	23	23	23	23	23	23	23	23	23	23	22	22
Tucuman	7	2	2	2	2	11	10	9	6	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	4	5	5	5

Nota: el número 1 corresponde a la provincia con menor monto de transferencias discrecionales per cápita. En forma ascendente, se clasifican al resto de las jurisdicciones.

Se observa que si bien la dependencia del gasto provincial respecto de los recursos transferidos tuvo un comportamiento creciente a lo largo del periodo analizado, la posición relativa de cada provincia es estable. Las provincias que menos reciben en términos per cápita son Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza. Mientras que entre las que más reciben se encuentran Santa Cruz, Tierra del Fuego, La Rioja y Neuquén.

Un aspecto a analizar, es la correspondencia entre el monto de transferencias y distintas variables económicas y sociales por jurisdicción. La existencia de un correlato entre estas variables sugiere que el sistema de transferencias estaría diseñado de manera tal que apunte a resolver disparidades regionales.

En este sentido, se estiman los coeficiente de correlación de Spearman tomando las variables proxies representativas del nivel de ingreso de cada jurisdicción y por lo tanto de su base tributaria (PBG), el indicador sintético económico social elaborado por Porto (2004) que sugiere la posición estructural económico social de las provincias, y el indicador de stress fiscal considerando las necesidades y capacidades fiscales de las jurisdicciones. Los resultados se presentan en la Tabla 5.

Tabla 5
Correlación de Spearman

	Indicador Económico social	Indicador de Stress Fiscal	PBG
Transferencias corrientes	-0.2527(*)	-0.1014	0.4093(*)
Transferencias de capital	-0.0364	-0.1992(*)	0.0654
Total de Transferencias	-0.2403(*)	-0.113(**)	0.3981(*)

Nota:

Las transferencias están en términos per cápita.

(*) significatividad del 99%

(**) significatividad del 90%

Los resultados muestran relaciones estadísticamente significativas para el caso de las transferencias discrecionales totales y del indicador económico social, stress fiscal y PBG. El signo observado es contrario al esperado en todos los casos. Las estimaciones que las jurisdicciones que presentan una posición relativa más desventajosa son las que menos transferencias reciben. Asimismo, la regresividad de este sistema se muestra con el indicador PBG en términos per cápita que presenta indicadores positivos en todos los casos. Conclusiones similares se obtienen para el desagregado de transferencias.

Este resultado es consistente con lo señalado a partir de la Tabla 4, en la que se observa que las provincias conservan su participación en el total. Con lo cual, no se verifica una tendencia a reorientar las transferencias en función de criterios objetivos de necesidades sociales y económicas. Conclusiones similares surgen del trabajo de Porto y Sanguinetti (1998).

DETERMINANTES DE LAS TRANSFERENCIAS

Con el fin de analizar los determinantes de las transferencias a provincias, se presenta un análisis econométrico. Para esto, se cuenta con un panel de datos fiscales por provincias para el periodo 1983-2005 expresado en términos per cápita y en moneda constante del 2005. Se añaden diversas variables representativas de las necesidades y capacidades fiscales provinciales para tal periodo y otras variables de carácter político.

La variable endógena son las transferencias que la Nación realiza a las Provincias. Se consideraron distintos conceptos:

- Resto de transferencias corrientes: está definida como el total de transferencias netas de las transferencias que se realizan en el marco de la ley 23.548.
- Transferencias de capital: dentro de estas transferencias, el principal componente son las transferencias que se realizan como parte de los planes federales de viviendas y obras de infraestructura.
- Total de transferencias discrecionales: es la suma de los dos conceptos explicados anteriormente.

Como explicativas, se consideró un conjunto de variables relativas a las características estructurales, sociales y económicas de las provincias. En particular,

- tasa de mortalidad infantil por provincia,
- tasa de analfabetismo por provincia,
- déficit habitacional,
- población y
- PBG.

El segundo tipo de variables tiene que ver con aspectos políticos que puedan incidir en el volumen de transferencias a las provincias. En este sentido, se incluyeron:

- el porcentaje de votos a favor del presidente en gestión obtenidos en cada provincia, y
- una variable binaria, que toma valor 1 cuando el gobernador de la provincia pertenece al mismo partido político que el presidente en gestión.

El tercer tipo de variables tiene como objetivo captar el carácter inercial de las transferencias a las provincias. Con esa finalidad se incluyó en las estimaciones como variable explicativa al primer rezago de la variable endógena, en este caso, las transferencias a provincias.

Habiendo descrito las variables endógenas y exógenas, se detallan los cinco modelos estimados.

$$1) RTC_{it} = \beta_0 + \beta_1 MI_{it} + \beta_2 AN_{it} + \beta_3 PBG_{it} + \beta_4 VP_{it} + \beta_5 DP_{it} + \mu_i + \varepsilon_t$$

$$2) RTC_{it} = \beta_0 + \beta_1 Pob_{it} + \beta_2 PBG_{it} + \beta_3 VP_{it} + \beta_4 DP_{it} + \mu_i + \varepsilon_t$$

$$3) TK_{it} = \beta_0 + \beta_1 DH_{it} + \beta_2 Pob_{it} + \beta_3 PBG_{it} + \beta_4 DP_{it} + \mu_i + \varepsilon_t$$

$$4) TT_{it} = \beta_0 + \beta_1 MI_{it} + \beta_2 AN_{it} + \beta_3 DH_{it} + \beta_4 PBG_{it} + \beta_5 VP_{it} + \beta_6 DP_{it} + \mu_i + \varepsilon_t$$

5)

$$TT_{it} = \beta_0 + \beta_1 TT_{i(t-1)} + \beta_2 MI_{it} + \beta_3 AN_{it} + \beta_4 DH_{it} + \beta_5 PBG_{it} + \beta_6 VP_{it} + \beta_7 DP_{it} + \mu_i + \varepsilon_t$$

Donde:

RCT_{it} : Es el resto de transferencias corrientes correspondientes a la provincia i en el período t .

MI_{it} : Es el la tasa de mortalidad infantil correspondientes a la provincia i en el período t .

AN_{it} : Es el la tasa de analfabetismo correspondientes a la provincia i en el período t .

PBG_{it} : Es el producto bruto geográfico correspondientes a la provincia i en el período t .

VP_{it} : Es el porcentaje de votos que obtuvo el presidente en gestión en la provincia i en el período t .

DP_{it} : Es una *dummy* política que indica si el gobernador de la provincia i en el período t pertenece al mismo partido político que el presidente en gestión en el período t .

Pob_{it} : Es la cantidad de habitantes de la provincia i en el período t .

DH_{it} : Es el déficit habitacional de la provincia i en el período t .

La estimación de los 5 modelos se hizo utilizando la metodología de datos de panel, con regresiones de efectos fijos². Adicionalmente, se utilizó la metodología de paneles dinámicos siguiendo el modelo de Arellano-Bond³ con el fin de considerar el factor inercial que existe en las transferencias. Los resultados de las estimaciones econométricas se presentan en la Tabla 6.

² Las estimaciones de efecto fijo son consistentes por construcción. Este método considera $N-1$ variables dummies que captan la heterogeneidad no observable por provincias.

³ Para más detalles ver Wooldridge (MIT Press, 2001).

Tabla 6
Estimaciones Econométricas

Variables Explicativas	Variable Dependiente				
	Resto de Transferencias Corrientes (*)	Resto de Transferencias Corrientes (*)	Transferencias de Capital (*)	Total de Transferencias (*)	Total de Transferencias (*)
endógena (-1)					0.491
p-vaue					0.000
mortalidad infantil	-0.025			-0.027	-0.010
p-vaue	0.000			0.000	0.052
analfabetismo	-0.050			0.023	0.002
p-vaue	0.000			0.392	0.933
déficit habitacional			-1.776	-0.164	-0.616
p-vaue			0.723	0.879	0.484
Población (*)		1.577	3.898		
p-vaue		0.000	0.007		
PBG (*)	0.784	0.979	2.490	0.728	0.619
p-vaue	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
porcentaje votos presidente	0.004	0.003		0.002	-0.001
p-vaue	0.006	0.039		0.038	0.516
dummy igual color político G-P	-0.003	0.012	0.112	-0.067	-0.036
p-vaue	0.933	0.744	0.557	0.036	0.158
Constante	-3.766	-24.903	-52.572	-4.120	-0.006
p-vaue	0.000	0.000	0.009	0.000	0.290
R²	0.187	0.408	0.169	0.135	

(*) En términos per cápita y en logaritmos.

En general, los diferentes modelos ensayados se pronuncian en el mismo sentido. En todos los casos se verifica que las transferencias discrecionales no responden a criterios objetivos de distribución, sugiriéndose además su regresividad.

Dentro del grupo de las variables explicativas de carácter socio económico, los resultados no son robustos. Los coeficientes son no significativos en algunos casos e incluso el signo es contrario al esperado. Esto sugiere que las transferencias discrecionales no responden a criterios objetivos.

En referencia a las variables políticas, la dummy que representa igual color político entre presidente y gobernador no es significativa en ninguno de los modelos testeados. Sin embargo, la variable que representa la cantidad de votos obtenido por el presidente en cada jurisdicción es significativa y presenta el signo esperado. A mayor cantidad de votos obtenida, se esperaría un mayor volumen de transferencias en la jurisdicción correspondiente.

El modelo de panel dinámico que capta la inercia en la evolución de las transferencias arroja los resultados esperados. La endógena rezagada un periodo presenta coeficientes estadísticamente significativos y positivos. Esto sugiere, que ante mayor cantidad de transferencias recibidas en el año anterior, mayor es la cantidad esperada en el ejercicio corriente.

Esta noción es consistente con la inflexibilidad del gasto público provincial y de la relativamente alta dependencia que estas tienen de los recursos transferidos por el nivel nacional de gobierno. Así, una reducción de las transferencias a una determinada provincia compromete la situación financiera de esa provincia.

Esta situación limita el grado de discrecionalidad de la Nación en definir el destino de las transferencias, toda vez que se encuentran fuertemente condicionadas por las transferencias realizadas en periodos anteriores.

CONCLUSIONES

De acuerdo con la literatura, las transferencias intergubernamentales encuentra su fundamento en aspectos relacionados con la eficiencia y la equidad. Sin embargo, diversos estudios empíricos encuentran como determinantes de las transferencias a factores políticos.

En este trabajo se analizaron las transferencias discrecionales y sus determinantes. Estas transferencias han adquirido mayor importancia relativa en términos del gasto público provincial. A su vez, la distribución entre provincias es relativamente uniforme a lo largo del periodo analizado. Esto se verifica en la posición estable que cada provincia ocupa con relación al resto.

Al analizar la correlación con variables representativas de la estructura socio económica de las jurisdicciones se observa que las transferencias discrecionales no están orientadas a resolver las disparidades regionales.

Para el análisis de los determinantes de estas transferencias se consideraron variables de tipo socioeconómicas, políticas e inerciales, consistentemente con los enfoques analizados desde la teoría.

Los resultados sugieren que las variables socioeconómicas no son factores significativos al momento de explicar las transferencias. Por el lado de las variables políticas, se obtienen resultados débiles, pero que sugieren que las transferencias pueden ser utilizadas como una herramienta de política.

Sin embargo el principal resultado da una idea del comportamiento inercial de las transferencias. Esta situación es compatible con la inflexibilidad del gasto provincial y la relativamente alta dependencia que presentan las finanzas provinciales de las transferencias. Esta situación constituye un límite al uso discrecional de los recursos transferibles por parte del gobierno nacional. Las transferencias otorgadas en un periodo están fuertemente determinadas por los montos transferidos en ejercicios anteriores.

REFERENCIAS

- Break, G. F. (1967): Intergovernmental Fiscal Relations in the United States, The Brookings Institution, Washington, D. C.
- Bercoff J.J., Meloni O. y Nougues, J.P. (2002), La Influencia del Congreso en la Distribución de Fondos Federales. Universidad Nacional de Tucumán - Instituto de Investigaciones Económicas, Agosto
- Case, A (2001), "Election Goals and Income Redistribution: Recent Evidence from Albania", European Economic Review 45, 405-423
- Cox, G y McCubbins (1986): "Electoral Politics as a Redistributive Game", Journal of Politics 48.
Design of School Aid Formulas", en Anderson (ed.).
- Dixit, A y J Londregan (1996): "The determinants of success of special interest in redistributive politics", Journal of Politics 58.
- Downes T. A. y T. F. Pogue (1994): "Accounting for Fiscal Capacity and Need in the
- Heller, W.W. y J. A. Pechman (1967): Questions and Answers on Revenue Sharing, The Brookings Institution, Washington, D.C.
- Holcombe R. Zardkoohi A. "The determinantes of Federal grants". Southern Economic Journal Vol 48. 1981.
- Horiuchi Y. & Lee S. (2006), The Presidency, Regionalism, and Distributive Politics in South Korea Diciembre
- Jarocińska E (2006), "Political Economy of Intergovernmental Grants"
- Johansson E (2001) "Intergovernmental Grants as a Tactical Instrument: Empirical Evidence from Swedish Municipalities" Department of Economics, Uppsala University.
- Larcinese V., Rizzo L. & Testa C. (2005) "The Allocation of the US Federal Budget to the States: Evidence on the Power of the Purse" Royal Holloway, University of London. Discussion Paper Series, February.
- Levitt, S.D. and J.M. Snyder (1995), "The impact of Federal Spending on House Election Outcomes. NBER WP-5002, January.
- Lindbeck, A y J Weibull (1987): "Balanced-budget restriction as the outcome of political competition", Public Choice 52.
- Mediavilla Bordalejo M. (2005) Determinantes políticos de las transferencias discrecionales: evidencia de la Provincia de Córdoba, Argentina. Revista de Economía y Estadística Vol. XLIII (1) - Año 2005. Instituto de Economía y Finanzas - Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba.

- Milligan K & Smart M (2003) Regionalism and pork barrel politics
- Porto A. (2003): “Fundamentos teóricos para la centralización tributaria y las transferencias intergubernamentales”. Proyecto: “Desequilibrios Regionales y Federalismo Fiscal” que se desarrolla en el Depto. de Economía de la UNLP, con el apoyo de Tinker Foundation.
- Porto, A. “Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal”. UNLP, 2004.
- Porto, A. Y Sanguinetti, P. “Political Determinants of Regional Distribution in a Federation: Evidence from Argentina”. Documento de Trabajo N° 6. FCE-UNLP, marzo de 1998.
- Review of Economic Studies 55, 1-16.
- Rogoff, K y A Sibert (1988): “Elections and Macroeconomic Political Budget Cycles”,
- Rumi C. (2005) “Ciclo Electoral y Transferencias Federales Evidencia de Argentina”
- Strömberg D, (2002) “Optimal Campaigning in Presidential Elections: The Probability of Being Florida. IIES, Stockholm University, March.
- Wallis, J. J. (1996), “What Determines the Allocation of National Government Grants to the States?”, NBER Historical paper 90.
- Wright, G. (1974), “The Political Economy of New Deal Spending: An Econometric Analysis”, Review of Economics and Statistics 56, 30-38.
- Wooldridge J. Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data (MIT Press, 2001).

“Presión impositiva de los impuestos a los ingresos brutos y sellos sobre las empresas de Mendoza. Impacto sobre su competitividad comparada y acceso al financiamiento bancario”

- Lic. Raúl Antonio Molina¹
- Cdora. Graciela Pavón²

A. Introducción

La magnitud y composición de los recursos tributarios de jurisdicción provincial constituyen dos aspectos cruciales de la política económica local, ya que repercuten en la competitividad de la economía mendocina y reflejan el grado de eficiencia de los organismos encargados de recaudar dichos ingresos³.

Desde el punto de vista teórico es necesario preguntarse si el esquema impositivo aplicado en Mendoza (y en el resto de las jurisdicciones del país) cumple con las características de un buen sistema tributario. Los requisitos mínimos que deben cumplir los sistemas tributarios provinciales son⁴:

1. Asegurar neutralidad en sus efectos sobre la asignación de los recursos, a través de impuestos que no distorsionen (o distorsionen lo menos posible) los precios relativos.
2. Alentar la competitividad de la producción local (no desincentivar las exportaciones ni la producción nacional que compite con las importaciones).
3. Incentivar la inversión y no desincentivar o trabar el crecimiento económico.
4. Distribuir las cargas fiscales en forma equitativa entre la población.
5. Asegurar la simplicidad tributaria, tanto para el contribuyente como para el fisco
6. Desalentar la evasión y los fraudes fiscales.
7. Preservar la situación fiscal de los gobiernos provinciales y generar incentivos que conduzcan a la responsabilidad fiscal.

El profesor Stiglitz⁵, al enunciar las características deseables de un sistema tributario, coincide en general con la fuente anterior y agrega la flexibilidad, o sea la capacidad de responder fácilmente a los cambios de las circunstancias económicas, y la sensibilidad política, en el sentido que debe diseñarse de forma tal que cada individuo pueda averiguar qué está pagando, para que el sistema político pueda reflejar con mayor precisión sus preferencias.

¹ Profesor Adjunto Finanzas Públicas (Licenciatura en Economía), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Cuyo.

² Ayudante de Cátedra Finanzas Públicas (Licenciatura en Economía), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Cuyo.

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.).

⁴ Ver "*Una Reforma Tributaria Integral para el Crecimiento de la Argentina*" (2000) I.E.R.A.L.

⁵ Ver Stiglitz Joseph E. "*La Economía del Sector Público*", 2º edición, Antoni Bosch editor.

Los impuestos a los Ingresos Brutos y Sellos atentan contra varios de estos requisitos. Diferentes especialistas, así como organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, han trabajado sobre su eliminación o transformación. Entre los reemplazantes potenciales para el primero de los citados impuestos existen dos alternativas principales: un impuesto a las ventas minoristas o finales o alguna modalidad de IVA provincial. Al abordar estos tributos 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 diversas 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 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 el caso de las jurisdicciones federales de la Ley Impositiva y del Código Tributario Provincial) es la que deben soportar los contribuyentes que efectivamente cumplen con el fisco⁸.

Resulta muy elocuente analizar para el caso de la Provincia de Mendoza la evolución de la "presión tributaria efectiva provincial"⁹. Este indicador, en los últimos doce años, pasó del 5,9% en año 1994 al 4,3 % en el año 2006, 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 necesariamente una mejora de la competitividad de la economía mendocina, ya que sus alícuotas impositivas se encuentran, en algunos casos, por sobre los promedios del país. La caída de la presión impositiva efectiva suele obedecer 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.

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 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.

B. 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 para el año 2006 del 68%), existe consenso entre los especialistas en temas fiscales respecto a los efectos económicos negativos de su aplicación.

B.1. Efectos sobre la eficiencia y la distribución de ingreso intersectorial

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 imposiciones¹⁰.

Dicha acumulación¹¹ 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*)¹².

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 producirlos¹³.

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.¹⁴ 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 dicho impuesto nacional. Con el impuesto sobre las ventas finales el efecto no existe¹⁵. En cambio, con el impuesto sobre los ingresos brutos resulta imposible el cálculo para proceder a la devolución.

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.

¹⁰ Ver "Aspectos Relevantes de la Política Tributaria Provincial" (2000)-Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

¹¹ También denominada efecto "piramidación" o efecto "cascada".

¹² 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).

¹³ Reyes Gustavo (2000) "Incidencia del Impuesto a los Ingresos Brutos y alternativas de sustitución. Marco Teórico y Aplicación a un caso hipotético"

¹⁴ 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.

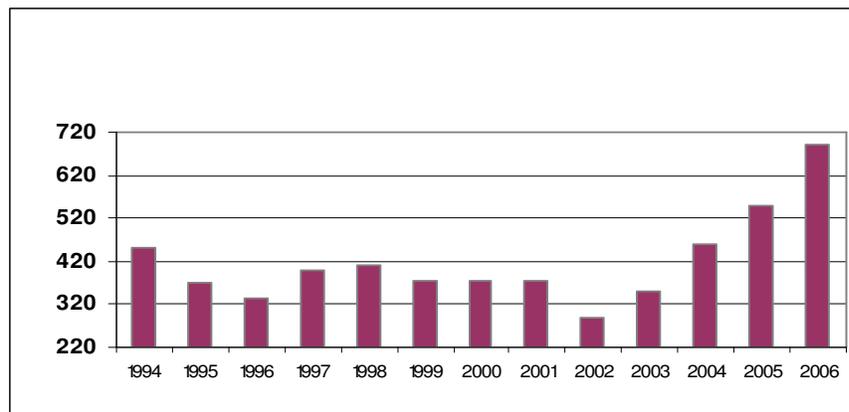
¹⁵ Algunas provincias canadienses, como Manitoba y Québec, reemplazaron en la década de los '90 su impuesto a las ventas por un IVA provincial, el cual es objeto de reintegro a la exportación junto con el IVA federal.

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 determinadas actividades industriales de base local¹⁶. Con posterioridad desde la Jefatura de Gabinete de Ministros se propulsó la sustitución por un IVA provincial, pero tampoco prosperó la iniciativa.

B.2. La recaudación del Impuesto a los I.B. en Mendoza

El monto ingresado anualmente por este tributo en Mendoza es de vital importancia dada su alta participación en los ingresos fiscales de origen provincial (en el año 2006 fue del 61%, cercano al promedio nacional). En el Grafico 01 puede observarse la evolución de la recaudación de este impuesto en los últimos 12 años, donde se evidencia una importante recuperación en los últimos cuatro ejercicios, luego de la severa crisis del año 2002, aunque a valores constantes recién en el año 2004 se alcanzó el nivel de recaudación de 1994.



FUENTE:

Elaboración propia en base a datos de:

- Ministerio de Hacienda de la Provincia de Mendoza – Dirección General de Rentas.
- Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas Provincia de 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 referencia¹⁷.

Si se relacionan los datos referidos a la recaudación en Mendoza en concepto de Impuesto a los I.B. y del conjunto de las 24 jurisdicciones del país y se hace un análisis “punta a punta” del período comprendido entre los años 1994 a 2006, se aprecia una importante

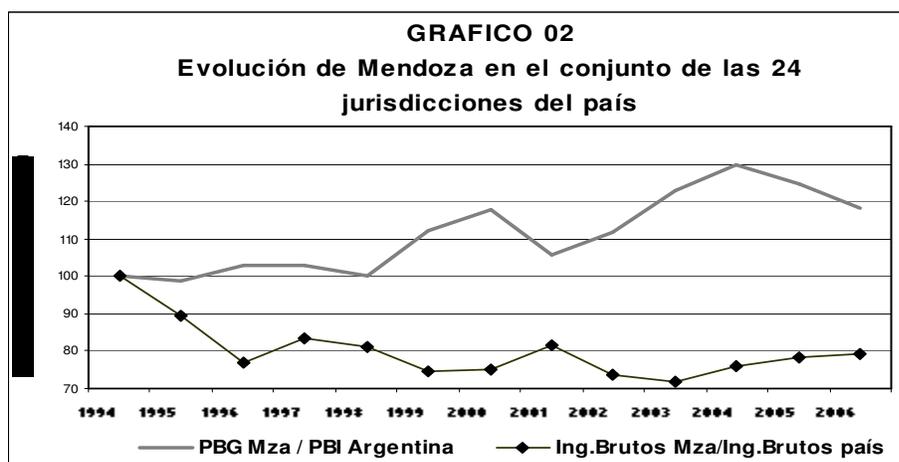
¹⁶ En las actividades primarias e industriales en las que existe la exención sólo rige si el contribuyente cumple con los requisitos del Art. 185 inc. X del Código Fiscal de Mendoza.

¹⁷ 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 ingresos que no integran la misma, actividades que están exentas, modalidad de liquidación y pago del impuesto, etc.

disminución de la participación de nuestra provincia respecto al monto total recaudado, que alcanza al 21%. Sin embargo en los últimos 3 años ha mostrado cierta recuperación.

El nivel de actividad de la Provincia no parece ser la razón que explica el comportamiento en el nivel recaudación relativa, ya que la participación del Producto Bruto Geográfico de Mendoza en el Producto Bruto Interno Nacional muestra una tendencia creciente en el período bajo análisis ("punta a punta") del 18%.

Lo expresado en los párrafos anteriores se aprecia claramente en el Gráfico 02 que muestra la evolución del nivel de participación de Mendoza en la recaudación del impuesto a los I.B. del país, simultáneamente con participación de dicha provincia 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 (2006) - Fac.Ciencias Ec.(UNC) - D.E.I.E.
- Cuentas Nacionales - Secretaría de Programación Económica .

B.3. Los determinantes del nivel de recaudación

Ante el hecho concreto, de que en términos relativos la participación de Mendoza ha experimentado en el período bajo análisis una participación variable (y durante muchos años creciente) en el nivel de actividad nacional y su recaudación de I.B. no ha respondido consecuentemente a dicha evolución, se estima imprescindible indagar las causas de éste 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 actividad¹⁸. Los resultados pueden apreciarse en el Cuadro 01.

¹⁸ Se consultaron las leyes impositivas de las 24 jurisdicciones del país publicadas por Errepar.

CUADRO 01

COMPARACION ALICUOTAS INGRESOS BRUTOS PRINCIPALES ACTIVIDADES

ACTIVIDAD / JURISDICCION	MENDOZA 2.007	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%	1,47%	1,00%
<i>Explotación de Minas y Canteras (2)</i>	0,90% (2)	0,81%	1,00%
INDUSTRIA			
<i>Prod.de Bs. excepto Combustibles Liq.y Gas Nat.(Vta al público grabado) (2)</i>	1,50%	1,56%	1,50%
<i>Industrialización de Combustibles Liq. y Gas Nat.(Sin expendio al público)</i>	1,00%	0,92%	1,00%
CONSTRUCCION			
<i>Alícuota General</i>	0% (3)	2,09%	2,50%
ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA			
<i>Electricidad, Gas y Aguas (cons.residencial)</i>	3,00%	2,65%	3,00%
COMERCIO AL POR MAYOR			
<i>Alícuota Gral</i>	3,00%	2,67%	2,50%
<i>Tabaco y cigarrillos</i>	5,00%	4,39%	5,00%
COMERCIO AL POR MENOR			
<i>Alícuota Gral</i>	3,00% (4)	2,90%	3,00%
<i>Tabaco y cigarrillos</i>	7,00%	4,49%	4,10%
<i>Combustibles líquidos realizados por refinerías</i>	3,50% (5)	2,62%	3,50%
RESTAURANTES Y HOTELES			
<i>Restaurantes y Hoteles</i>	3,00% (6)	2,88%	3,00%
TRANSPORTE ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES			
<i>Alícuota promedio</i>	3,00% (7)	2,75%	3,00%
INTERMEDIACION Y SS. FINANCIEROS DE SEGUROS Y BURSATILES			
<i>Prestamo de dinero entidades Ley 21.526</i>	4,00% (8)	3,95%	4,10%
<i>Compraventa de Divisas</i>	4,00%	4,39%	5,00%
<i>Seguros</i>	3,00% (9)	4,11%	5,00%
OTROS SERVICIOS			
<i>Servicios prestados a las empresas</i>	3,00%	2,88%	3,00%
<i>Servicios de Salud</i>	3,00% (4)	2,85%	3,00%
<i>Servicios de Esparcimiento</i>	3,00%	3,07%	3,00%
<i>Ejercicio de Profesiones liberales</i>	3,00% (4)	2.75% (10)	3,00%

NOTAS:

- (1) En base a alícuotas del Año 2007, 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) 3,00% para reparación de infraestructura y edificios.
 (4) 2,00% cuando las ventas brutas anuales devengadas al 31/12/06 no superen \$ 144.000, y esté comprendido en las disposiciones del Régimen Simplificado p/Pequeños Contribuyentes Ley Nacional N° 25.865.
 (5) 2,50% a través de estaciones de servicios.
 (6) 1,50 % Alojamiento, comida, hospedaje, excepto pensión, aloj. por hora.
 (7) 1,75 % Transporte de pasajeros urbano, suburbano, interurbano, larga distancia y en taxis y remis.
 (8) En Mendoza Operaciones intermediación recursos monetarios por bancos.
 (9) 5,00 % Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones.
 (10) En algunas jurisdicciones es 0, como en Capital Federal.

FUENTE: Elaboración propia en base a ERREPAR - Agenda Impositiva - Leyes Impositivas Provinciales.

Se observa, que si bien Mendoza tiene para el año 2007 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 01 del presente trabajo con el Cuadro 14.01 del Estudio "*La Economía de Mendoza- Situación actual y perspectivas*"¹⁹.

Si las alícuotas utilizadas son similares a las más frecuentemente utilizadas en el resto del país, podría concluirse que no es éste el motivo que explique en algunos casos la pérdida relativa de recaudación, pero sí podría explicarse en determinados 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 bruto²⁰ no muestran cambios significativos en los sectores desgravados como para explicar la pérdida de participación en la recaudación provincial de I.B en los años que esta se produjo²¹.

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, como sucede en varios años de los analizados, sería proceder a determinar la recaudación "potencial" de dicho impuesto en Mendoza, partiendo de la estimación de la base imponible del impuesto a los I.B.

B.4. El cálculo de la "recaudación potencial"

Se analizaron los caminos conducentes para estimar la base imponible del impuesto a los I.B. en la Provincia de Mendoza. A tal efecto se utilizó como variable "proxy" la suma del producto bruto más el valor del consumo intermedio (valor bruto de la producción), 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 Provinciales²².

Se utilizó el valor bruto de la producción por que 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

¹⁹ "*La Economía de Mendoza. Situación actual y perspectivas*" (2001), Capítulo 14, Molina, Raúl y Reyes, Gustavo. Op.Cit.

²⁰ Ver "*Producto Bruto Geográfico de la Provincia de Mendoza por Sectores de Actividad Económica - Estimaciones Provisorias*" (2006)-Facultad de Ciencias Económicas (U.N.C.)-Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas, Ministerio de Economía de la Provincia de Mendoza.

²¹ 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.

²² Por la escasez de la información se asume que diferencias que surgen de la aplicación del Convenio Multilateral se compensan entre sí.

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.

A través de un convenio realizado entre la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas de la Provincia de Mendoza y la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Cuyo se calculan todos los años las cuentas provinciales agregadas, de donde pudo obtenerse el dato del producto bruto y del consumo intermedio para cada tipo de actividad. Esa información primaria permitió estimar la base imponible, aunque asumiendo las limitaciones citadas en los párrafos anteriores.

A partir de esa estimación, se procedió a 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.

La tarea citada en el párrafo anterior resultó sumamente compleja dada la escasa desagregación de la información estadística, así como la diversidad de alícuotas especiales y condiciones de aplicabilidad de las exenciones²³. No obstante, asumiendo que se trata sólo de una aproximación, se aplicaron las alícuotas “generales” o “promedio” de cada actividad gravada a la base imponible potencial por actividad a nivel agregado²⁴, obteniendo de esa manera una estimación de la recaudación en los años analizados.

En el cálculo de la citada recaudación merece un párrafo especial el tema del petróleo, dado su creciente participación en la base imponible del impuesto²⁵, o la complejidad de la estimación de la potencialidad del tributo, a través de la aplicación del Convenio Multilateral²⁶ y el proceso de integración vertical progresivo de los sujetos pasivos del gravamen²⁷.

En Mendoza en prácticamente en todas las actividades primarias e industriales existe la exención en el Impuesto a los Ingresos Brutos²⁸, pero para acceder al mismo las empresas deben cumplir con las siguientes condiciones, definidas en el Código Fiscal Provincial:

²³ En tal sentido los autores agradecen la colaboración de la Cdora. Silvia Benitez del Ministerio de Hacienda de la Provincia de Mendoza.

²⁴ Existe una limitación respecto a que las alícuotas aplicadas no fueron uniformes en todo el período considerado.

²⁵ En el año 2006 las actividades relacionadas con el petróleo representan un importante porcentaje del PBG Provincial, que supera el 34%, incluyendo la producción primaria y servicios conexos (crudo) y la industrial (refinería). A los efectos del cálculo de la “base imponible potencial”, y debido principalmente a la existencia del “secreto fiscal” se ha recurrido a “estimaciones”, tales como porcentaje del crudo que se destila dentro de la misma jurisdicción, ventas mayoristas y minoristas del petróleo refinado, etc.

²⁶ Los interesados en el tema pueden ver la Resolución N° 02/2000 de la Comisión Arbitral del Convenio Multilateral (www.ca.gov.ar).

²⁷ En el cálculo de la recaudación potencial del Rubro Petróleo y Gas dentro de la Actividad Minas y Canteras (o sea el sector primario) es sumamente dificultoso. Es necesario tener en cuenta numerosos aspectos, tales como el porcentaje del petróleo crudo que es producido y vendido en Mendoza (que está gravado al 2%), el porcentaje del petróleo que es producido en Mendoza y remitido a Neuquén, que está también gravado al 2%, pero solo el 85% constituye base imponible, y por último hay que tener en cuenta la porción del petróleo que es refinado por el mismo productor, que no tributa ingresos brutos en esta etapa, por su proceso de integración vertical.

²⁸ Éste beneficio no alcanza, en ningún caso, a:

1. Las actividades hidrocarburíferas, sus servicios complementarios y los supuestos previstos en el artículo 21 de la Ley N° 23966.
2. Las ventas minoristas y/o prestaciones o locaciones de servicios a consumidor final realizadas por los sujetos que desarrollen actividades del sector primario, industrial y/o servicios -excepto organizaciones de Congresos y Convenciones-, a las cuales se les deberá dispensar el tratamiento previsto en el artículo 189, tercer párrafo de este Código,

- a) Respecto a las actividades del sector primario e industrial, solo alcanza a los ingresos que se originen en la venta de bienes producidos y/o elaborados total o parcialmente en establecimientos ubicados en la Provincia de Mendoza.
- b) Respecto a otras actividades que la Ley Impositiva referencia con el beneficio, el mismo sólo alcanza a los ingresos provenientes de las prestaciones y locaciones de servicios efectuadas en la Provincia de Mendoza,

Por otra parte los contribuyentes que quieran gozar del beneficio deben tramitar el correspondiente certificado de exención²⁹. Ahora bien, en la realidad concreta de economía mendocina actual, si bien es real que el beneficio que implica dicha posibilidad es muy importante, una alto porcentaje de las empresas (sobre todo las pequeñas) no pueden gozar del mismo, ya que no cumplen total o parcialmente con las requisitos indicados en el inciso X del Art.185 del Código Fiscal de Mendoza, que se citan a continuación:

- a) Tener al día el pago de los impuestos Inmobiliario, a los Automotores e Ingresos Brutos del ejercicio corriente;
- b) Tener radicados en la Provincia todos los vehículos afectados al desarrollo de la actividad que se trate, o hacerlo en un plazo de seis (6) meses corridos computados a partir del inicio de la misma en Mendoza³⁰;
- c) No registrar deuda no regularizada en los impuestos Inmobiliario, a los Automotores e Ingresos Brutos por los ejercicios vencidos. En caso de detectarse la existencia de deudas la Dirección General de Rentas deberá requerir su pago, el cual se podrá regularizar mediante la concertación de un plan de facilidades de pago conforme a las disposiciones vigentes.

En la simulación realizada de la "recaudación potencial" se ha estimado que un porcentaje de un 30% del valor bruto de la producción de las actividades, que podrían estar alcanzados con la exención de Ingresos Brutos, no están exentas, por no cumplir, total o parcialmente, con las requisitos que las habilitan para obtener el certificado de tasa cero.

Por último es importante recalcar, que existe 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 constituye evasión absoluta para el Impuesto a los I.B.

En el Gráfico 03 se muestra la evolución de la brecha porcentual entre la recaudación "potencial" y la "real". El importante observar la evolución de la citada brecha porque brinda información sobre la administración tributaria de la Provincia. Se puede ver que la crisis económica del año 2002 llegó a tener un valor cercano al 60%.

-
- 3. Las actividades complementarias que realicen los sujetos comprendidos en el beneficio, excepto cuando las mismas consistan en la aplicación de ajustes por desvalorización y/o intereses.

²⁹ Dice textualmente el Artículo 185 inciso x) del Código Fiscal de Mendoza "En todos los casos será obligatorio tramitar el certificado de exención ante la Dirección General de Rentas para gozar del beneficio -el que deberá exhibir cuando sea necesario ya sea ante organismos del Estado o entes privados-, excepto que el contribuyente objeto de la exención esté comprendido en las disposiciones del Régimen Simplificado para pequeños contribuyentes de la Ley Nacional N° 25.865".

³⁰ Es importante resaltar que los montos del impuesto a la patente automotor en Mendoza están entre los altos del país. Muchos empresarios patentan sus vehículos en otras provincias, sobre todo en Jujuy. Ver "[La Economía de Mendoza. Situación actual y perspectivas](#)" (2001), Capítulo 14, Molina, Raúl y Reyes, Gustavo. Op.Cit.

Es destacable la disminución constante que se ha producido a partir del citado año 2002, hasta llegar al año 2006 con un valor menor al 10%.



FUENTE:

Elaboración propia en base a datos de:

- Ministerio de Hacienda de la Provincia de Mendoza.
- PBG de la Pcia de Mza. por Sectores de Actividad (2006) - UNC- D.E.I.E.

B.5. La "recaudación potencial" desagregada por nivel de actividad

Una vez calculada la "recaudación potencial", o sea la aplicación de las alícuotas vigentes a los montos de valor bruto de la producción, se podría determinar la misma desagregada por 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 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 de la Provincia de Mendoza 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 nivel de actividad económica.

Dichos datos fueron solicitados por la Facultad de Ciencias Económicas a la Dirección General de Rentas³¹, pero a la fecha de cierre del presente trabajo no se ha recibido respuesta, ya que al parecer esa información no está disponible para investigaciones fiscales³². 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 19 años, ya que se utilizó en una investigación realizada para la ejecución presupuestaria de 1988³³ que permitió detectar los sectores con mayor potencialidad recaudadora, así como de mayor evasión impositiva.

³¹ 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.

³² 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.

³³ Ver Colabello Carlos (1991), "*Sistema Tributario Provincial de la Provincia de Mendoza*" - Facultad de Ciencias Económicas – Universidad Nacional de Cuyo.

Detectar los focos de evasión debería ser uno de los compromisos fundamentales de la política tributaria, ya que desde los organismos oficiales expresa esa misma preocupación. Por ejemplo, promediando el año 2005, según la Dirección General de Rentas³⁴, el índice de evasión impositiva en Mendoza ronda el 50%. Afirman que los grandes contribuyentes (que representan el 60% del total) son lo 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.

B.6. La comparación interprovincial

Se analizó en el punto B.2 del presente trabajo la relación de la participación de Mendoza en el nivel de actividad nacional (PBG Mendoza/ PBI Argentina) para compararlo con el porcentaje de la recaudación de los Ingresos Brutos de dicha Provincia en el nivel de las 24 jurisdicciones, lo que permitió hacer algunas consideraciones.

Sin embargo es necesario tener en cuenta que las realidades de las distintas provincias resulta ser muy diferente en este aspecto.

A tal efecto se intentó recabar información a nivel nacional. Se expone a continuación la relación entre participación en la recaudación de ingresos brutos y en el nivel de actividad del conjunto de las 24 jurisdicciones del país. Las dificultades para encontrar datos homogéneos de los productos brutos geográficos, hace que se expongan sólo algunas provincias y con datos del año 2001.

CUADRO 02

RELACION ENTRE PARTICIPACION RECAUDACIÓN INGRESOS BRUTOS Y NIVEL DE ACTIVIDAD ECONOMICA

AÑO 2.001

JURISDICCION	PARTICIPACION EN		RELACION (1)/(2)
	RECAUD.IB (1)	PBG (2)	
NEUQUEN	2,42%	1,84%	131,7
CIUDAD DE BUENOS AIRES	30,51%	23,33%	130,8
SANTA FE	7,02%	7,15%	98,1
MENDOZA	3,37%	3,47%	97,0
PCIA. DE BUENOS AIRES	32,03%	33,66%	95,2
CORDOBA	7,18%	7,86%	91,4
SAN JUAN	0,82%	0,93%	88,5
SAN LUIS	1,01%	1,20%	83,9
MISIONES	1,02%	1,30%	78,6
CATAMARCA	0,45%	0,77%	58,3
SANTA CRUZ	0,68%	1,22%	56,1
LA RIOJA	0,26%	0,60%	43,5

NOTA:

(1) Recaudación Ingresos Brutos c/ jurisdicción/ Recaudación de las 24 jurisdicciones

(2) Producto Bruto Geográfico de c/ jurisdicción / P.B.I. Argentina

FUENTE:

- Consejo Federal de Inversiones (C.F.I.) - Página web
- Dir.Nac.de Coordinación Fiscal con las Provincias - Sub.de Relaciones con Provincias .
- PBG de la Pcia de Mza. por Sectores de Actividad (2006) - Fac.Ciencias Ec.(UNC) - D.E.I.E.
- Páginas web (gov.ar) de los Gobiernos Provinciales

³⁴ 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.

Tal como se anticipó las relaciones son muy diversas en las diferentes realidades jurisdiccionales. Si bien es cierto que la relación entre "Producción y Consumo local" influyen definitivamente en ese indicador, el diseño y la eficiencia en la aplicación de las políticas tributarias locales son factores claves en el resultado.

El cuadro expuesto es sólo una foto de la situación en el año 2001, que da una idea de la situación comparada en ese momento, pero lo ideal sería el seguimiento temporal del indicador, tal como se hizo para el caso de Mendoza en el punto B2 del presente trabajo.

C. 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.

C.1. Efectos sobre la eficiencia y la distribución de ingreso intersectorial

Este impuesto representa una importante fuente de recursos entre los ingresos tributarios provinciales (8,24% de los recursos tributarios locales de las 24 jurisdicciones del país en el año 2006), 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 productivas³⁵.

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 aleatoria³⁶.

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 Argentinos³⁷ 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 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.

³⁵ Ver "Aspectos Relevantes de la Política Tributaria Provincial" (2000). Op.cit.

³⁶ 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.

³⁷ Ver "Características del Sistema Tributario Provincial y Municipal en la Argentina". Asociación de Bancos Privados de la Argentina (ABA). 2001

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.

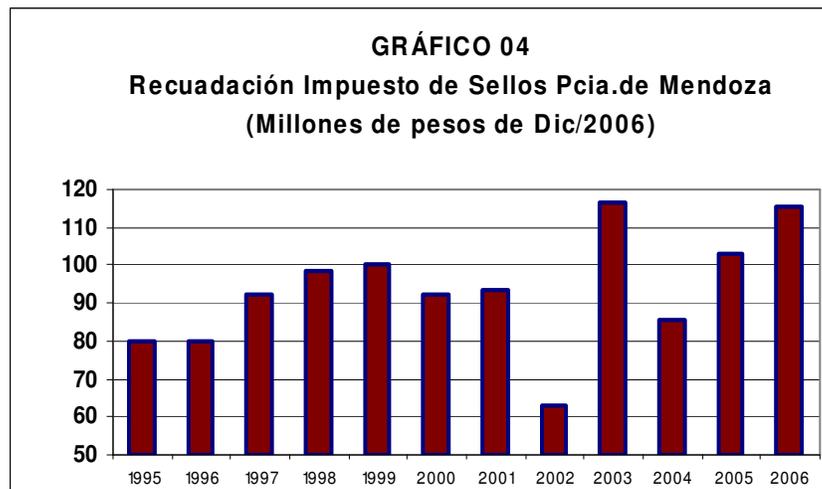
En el marco del Pacto Federal de 1993 se acordó la eliminación inmediata del impuesto a las operaciones financieras y de seguros institucionalizadas, cuando los destinatarios sean los sectores agropecuarios, industriales, mineros y de la construcción e ir abarcando paulatinamente al resto de las operaciones³⁸.

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 alícuotas y exenciones.

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.

C.2. La recaudación del Impuesto de Sellos en Mendoza

En la Provincia de Mendoza la recaudación de este impuesto representa un importante porcentaje de los ingresos tributarios provinciales (cerca del 11% en el año 2006). En el Gráfico 04 se muestra la evolución de la recaudación de este impuesto, a valores de diciembre del 2006.



FUENTE:

Elaboración propia en base a datos de:

- Ministerio de Hacienda de la Provincia de Mendoza – Dirección General de Rentas.
- Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas Provincia de Mendoza (Índice de Precios al Consumidor).

³⁸ 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.

Se observa una importante recuperación luego de la crisis del año 2002³⁹. El nivel alcanzado es realmente importante. Llama la atención que en el conjunto del país este impuesto represente el 8,24% de la recaudación tributaria de jurisdicción local y en Mendoza un porcentaje cercano al 11%, por ese motivo se decidió analizar las alícuotas en términos relativos al resto del país.

C.3. Análisis de las alícuotas

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 Errepar⁴⁰. La Provincia de Mendoza aplica, en muchos de los casos 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 general⁴¹ es del 1,5% constituyendo una de las más altas aplicadas en el país, superando en un 50% a la más frecuente utilizada, así como en un 38% 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 en Mendoza del 2,5% es una de las más altas del país. La alícuota más frecuente utilizada es del 1%, en ambos casos, siendo el promedio de las provincias relevadas del 1,33% y 1,56%, 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 comercial⁴².

En el caso de las operaciones comerciales las alícuotas aplicadas en Mendoza son superiores a las más utilizadas y el promedio del resto del país.

La única 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 gravadas⁴³.

Se puede observar un detalle de lo expuesto en el Cuadro 03.

³⁹ El "salto" de la recaudación en el año 2003 obedece a una causa excepcional relacionada con contratos del sector petrolero.

⁴⁰ Se consultaron datos de 24 jurisdicciones. En general la información relevada corresponde a los años 2006 y 2007 o anteriores si estaban vigentes.

⁴¹ El caso por ejemplo de garantías, fianzas y avales, constitución de prendas, etc.

⁴² Otras jurisdicciones también presentan similares exenciones en sus Códigos Fiscales.

⁴³ 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 03

COMPARACION ALICUOTAS IMPUESTO DE SELLOS PRINCIPALES ACTIVIDADES

ACTIVIDAD / JURISDICCION	MENDOZA 2.007	PROMEDIO NACIONAL (1)	TASA MAS FRECUENTE (1)
ACTOS Y CONTRATOS NO GRAV.EXPRESAMENTE	1,50%	1,09%	1,00%
ACTOS Y CONTRATOS SOBRE INMUEBLES			
<i>Boletos de Compraventa</i>	2,50%	1,33%	1,00%
<i>Permutas</i>	2,50%	1,56%	1,00%
<i>Locación y Sublocación</i>	1,50% (2)	1,00%	1,00%
OPERACIONES COMERCIALES			
<i>Ventas y Trans. de Establ. Comerc. e Industr.</i>	1,5% (3)	1,20%	1,00%
<i>Letras de Cambio, Ordenes de Pago o Pagarés</i>	1,5% (4)	1,02%	1,00%
<i>Tarjetas de Crédito</i>	1,50%	1,10%	1,00%
<i>Planes de Ahorro y Círculos Cerrados</i>	0,80%	1,03%	1,00%
OPERACIONES BANCARIAS			
<i>Adelantos en Cta. Cte. y Descubiertos</i>	0% (5)	1,57%	(6)
<i>Operaciones Monetarias</i>	0% (5)	1,82%	(6)
<i>Giros y Transferencias de Fondos</i>	0% (5)	0,74%	(6)
OPERACIONES DE SEGUROS			
<i>Rubros Elementales</i>	0% (5)	1,10%	(6)
<i>Seguros de Vida</i>	0% (5)	0,38%	(6)
<i>Endosos</i>	1,50%	0,39%	(6)

NOTAS:

(1) *En base a alícuotas del Año 2007/2006, o anteriores si están vigentes.*

(1) *Actividades exentas considerado 0% en el promedio.*

(2) *Exento para el caso de alquiler de inmuebles para vivienda, además de otras exenciones. En los contratos de locación de inmuebles destinados a servicios de alojamiento turístico la alícuota vigente se reduce en un 50%*

(3) *Por aplicación alícuota general (por extensión). Los actos sobre inmuebles están sometidos a un tratamiento especial, con una alícuota del 2,5%*

(4) *1,5% anual en proporción al tiempo, no pudiendo superar el 1,5% del capital. Pueden existir exenciones en virtud del objeto o destino de la operación.*

(5) *Exento para sector primario, industrial, construcción y turismo, excepto para las actividades*

hidrocarburíferas y sus servicios complementarios. Están exentos los seguros de vida obligatorios DN 1567/74

(6) *No se exponen por existir demasiada heterogeneidad entre las jurisdicciones.*

FUENTE: *Elaboración propia en base a ERREPAR - Agenda Impositiva - Leyes Impositivas Provinciales.*

- Se agradece la colaboración de la Cdra. Adriana Juri, del Sector Impuestos del banco BICE S.A.

C.4. La comparación interprovincial

Si bien es cierto que el nivel de actividad en cada provincia (PBG) no representa una base imponible directa del impuesto de Sellos, se analizó la participación de algunas jurisdicciones en la recaudación de dicho impuesto en relación al porcentaje que ostentan en el nivel de actividad nacional (PBG/PBI Argentina). Dichas relaciones se muestran en el Cuadro 04.

CUADRO 04

RELACION ENTRE PARTICIPACION RECAUDACIÓN IMPUESTO A LOS SELLOS Y NIVEL DE ACTIVIDAD ECONOMICA

AÑO 2.001

JURISDICCION	PARTICIPACION EN		RELACION (1)/(2)
	RECAUD.I.S. (1)	PBG (2)	
SANTA FE	15,98%	7,15%	223,5
MENDOZA	6,30%	3,47%	181,5
NEUQUEN	3,31%	1,84%	180,1
PCIA. DE BUENOS AIRES	40,00%	33,66%	118,8
SAN JUAN	1,10%	0,93%	118,7
SAN LUIS	1,25%	1,20%	104,3
CORDOBA	6,91%	7,86%	87,9
MISIONES	0,90%	1,30%	69,0
SANTA CRUZ	0,83%	1,22%	67,9
CATAMARCA	0,52%	0,77%	67,5
LA RIOJA	0,09%	0,60%	14,4
CIUDAD DE BUENOS AIRES	0,00%	23,33%	0,0

NOTA:

(1) Recaudación Impuesto de Sellos c/ jurisdicción/ Recaudación de las 24 jurisdicciones

(2) Producto Bruto Geográfico de c/ jurisdicción / P.B.I. Argentina

FUENTE:

- Consejo Federal de Inversiones (C.F.I.) - Página web
- Dir.Nac.de Coordinación Fiscal con las Provincias - Sub.de Relaciones con Provincias .
- PBG de la Pcia de Mza. por Sectores de Actividad (2006) - Fac.Ciencias Ec.(UNC) - D.E.I.E.
- Páginas web (gov.ar) de los Gobiernos Provinciales

Tal como se anticipó las relaciones son muy diversas en las diferentes realidades jurisdiccionales. Sin embargo vemos que Mendoza está entre las provincias con mayor peso relativo justamente en un impuesto tan distorsivo y con serias consecuencias en la asignación de los recursos.

C.5. Impacto en el endeudamiento

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) y que es instrumentado a través de un pagaré.

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 para el tomador del préstamo resulta más oneroso solicitar el préstamo en la sucursal de Mendoza debido a la diferencia que genera la aplicación del Impuesto de Sellos. Las conclusiones de la comparación pueden observarse en el Cuadro 05.

CUADRO 05

COMPARACION IMPACTO IMPUESTO DE SELLOS

Préstamo Bancario \$ 10.000 instrumentado a través de un Pagaré

Cálculo Impuesto de Sellos	Mendoza (1)	San Juan	San Luis
CONCEPTOS			
Alicuota	1,5% (2)	0,5% (3)	1% (4)
Adicional "Lote Hogar"	-	20% s/ Imp.Sellos	-
Acción Social	-	20% s/ Imp.Sellos	-
CALCULO (en pesos)			
Alicuota	150	50	100
Fondo de Vivienda/Hogar	0	10	0
Acción Social	0	10	0
TOTAL	150	70	100
Porcentaje respecto a Mza	100,00%	46,67%	66,67%

NOTAS:

- (1) Se supone que el contribuyente no cuenta con Certificado Tasa Cero.
- (2) Por aplicación de la Alicuota General.
- (3) Corresponde el 0,50% en el otorgamiento de créditos bancarios mediante el descuento de pagarés y otros títulos de crédito suscriptos por los beneficiarios de los créditos.
- (4) 1% para el caso de pagarés con vencimiento fijo, si el vencimiento no es fijo es el 2%

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 el 66,67%. Este impuesto, además de encarecer el costo del préstamo, tiene la particularidad que debe pagarse en forma anticipada, o sea al momento del otorgamiento del 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 en provincias como Mendoza o San Juan. Ese esfuerzo se ve parcialmente menguado en la primera de estas provincias, al tener el tomador del crédito que pagar el 1.5% anticipado de impuesto de sellos.

Igualmente sucede con el nuevo programa con fondos del BID, que ofrece a las empresas líneas de crédito con tasas del 8.9% fija en pesos con plazos de hasta 10 años para amortización del capital. Incluso el banco BICE S.A., cuyo único accionista es el estado nacional, ha bajado aún dos más la tasa (6.9%). Iguales consideraciones respecto al esfuerzo estatal de apalancar a empresas ofreciendo tasas incluso inferiores a la inflación, a los efectos de que sean viables financieramente sus proyectos de inversión, pero estos deben erogar en el momento cero un importe relevante en concepto del impuesto de sellos.

En Mendoza existe desde el año 2006 una exención para el caso de las fianzas otorgadas por la Sociedades de Garantía Recíproca para empresas que se localicen en el territorio provincial.

Por último, caben iguales consideraciones a las realizadas en el caso del Impuesto a los Ingresos Brutos, en el sentido que muchas empresas medianas y pequeñas de la Provincia a pesar de estar alcanzadas por su actividad de una exención en el impuesto de sellos, no todas ellas cumplen con los requisitos exigidos para obtener el certificado de tasa cero y no pueden aprovechar el beneficio.

D. Conclusiones

Es innegable que los gobiernos locales deben financiarse adecuadamente. Tampoco es discutible que necesitan aumentar su “autonomía financiera” para depender cada vez menos del poder central, logrando de esa manera conducirse, aunque sea de forma gradual, al cumplimiento del fundamental principio de la Finanzas Públicas Intergubernamentales, tal cual es la “Correspondencia Fiscal”.

Pero para lograr lo citado en el párrafo anterior, las provincias no deberían recurrir a impuestos que tienen un alto costo en términos de eficiencia, ya sea porque afectan la asignación óptima de los recursos o porque impactan en forma diferente en las estructuras de rentabilidad de las distintas actividades productivas.

Los gobiernos provinciales no pueden perder de vista el objetivo de diseñar un sistema impositivo que minimice las distorsiones en la asignación de los recursos y evite por todos los medios posibles la morosidad y la evasión, que generan inequidades realmente exageradas, discriminando al contribuyente cumplidor, hasta llegar en algunos casos a eliminarlo del circuito económico.

El año 2008, la Provincia de Mendoza, con gran parte de la deuda pública consolidada al mediano y largo plazo y con el aval de haber podido lograr superávit los años anteriores, 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

D.1. Conclusiones sobre el tema del Impuesto a los Ingresos Brutos

Un nivel de alícuotas en el Impuesto a los Ingresos Brutos 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 imponible, no permiten inferir las causas principales de la caída de Mendoza en el promedio nacional de recaudación en este impuesto en varios años de la serie analizada.

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.

Por todo lo citado en los párrafos anteriores resulta fundamental que los entes de recaudación utilicen la herramienta de política fiscal de comparar la recaudación “potencial” con la “real” en cada nivel desagregado de actividad para poner en evidencia los focos de morosidad y evasión.

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 muy importantes, coexistiendo agentes o sectores económicos que pagan por encima del promedio, con agentes o sectores económicos que pagan por debajo de aquel.

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 alto.

D.2. Conclusiones sobre el tema del Impuesto de Sellos

El alto nivel, en general, de las alícuotas del Impuesto de Sellos en Mendoza explica que la Provincia tenga una participación alta en el total de recaudación del conjunto de las 24 jurisdicciones del país. En tal sentido, en el año 2006, en ésta Provincia la recaudación de éste impuesto representa una importante fuente de recursos entre los ingresos tributarios provinciales, cercano al 11%, en tanto que en resto de las jurisdicciones del país, en promedio, sólo alcanza al 8,24%.

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.

El esfuerzo que realiza en estado en diseñar políticas de crédito que potencien la realización de proyectos productivos a través del ofrecimiento de tasas de interés, en algunos casos menores a la inflación, no debería ser menguado por el esfuerzo del pago de un importante monto en impuesto de sellos al comienzo del crédito.

Iniciando el camino de la reducción de las alícuotas de los impuestos distorsivos, 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.

40ª Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas
Universidad de Córdoba (Argentina)
19-21 de septiembre de 2007

PRESUPUESTACIÓN Y GESTIÓN POR OBJETIVOS
EN UN CONTEXTO DESCENTRALIZADO

Palabras clave; Eficiencia, Presupuestación por Objetivos, Gobiernos subcentrales

Carlos Monasterio Escudero
Departamento de Economía
Universidad de Oviedo (España)
Tlf 0034 985103726
Fax 0034 985104871
e-mail: monaster@uniovi.es

1.Introducción.

La preocupación por la eficiencia es uno de los objetivos principales en la gestión de los recursos públicos.

A nivel agregado, los sistemas de presupuestación y gestión de los gobiernos son el instrumento principal para asegurar que los recursos obtenidos de los contribuyentes les son devueltos posteriormente en forma de servicios públicos de calidad o acciones redistributivas que mejoren el bienestar social. La elección de un sistema de presupuestación orientado a la eficiencia y que procure el máximo aprovechamiento de los fondos disponibles es un asunto crucial en este sentido.

En el curso de los últimos quince años el Presupuesto por Objetivos (Performance Budgeting) se ha revelado como un buen instrumento de gestión al servicio de la eficiencia. Además, su implantación puede ayudar también a mejorar la transparencia y la rendición de cuentas del Sector Público .

Finalmente, el asegurar la estabilidad presupuestaria a medio plazo exige también un mejor aprovechamiento de los recursos y refuerza el interés de esta fórmula presupuestaria.

Desde el punto de vista económico, los procesos de descentralización tienen su justificación principal en las ganancias de eficiencia que pueden conseguirse mediante un suministro descentralizado de los bienes y servicios públicos locales

La descentralización también permite introducir competencia entre los diversos gobiernos subcentrales y que éstos puedan ensayar distintas fórmulas de gestión pública.

Si los gobiernos subcentrales están efectivamente preocupados por un uso más eficiente de los recursos públicos, cabría esperar que utilizaran con preferencia aquellas fórmulas presupuestarias que, como el Presupuesto por Objetivos (PO, en adelante) , están más volcadas hacia la eficiencia.

Identificar a los gobiernos regionales que han tenido más éxito en la gestión de los servicios descentralizados supone que podemos medir el grado de eficiencia relativo, ya sea en términos de output o de resultados (outcome) conseguido.

Por lo tanto, parece que la presupuestación por objetivos puede un interés especial en los procesos descentralizadores, por los diversos motivos antes comentados.

Sin embargo, en el contexto de un Sector Público descentralizado, los sistemas de presupuestación por objetivos requieren de un cierto grado de coordinación entre gobiernos, para poder aprovechar todas sus ventajas, en orden a medir el grado de eficiencia comparada.

El objetivo del trabajo es doble. Por un lado, se trata de analizar teóricamente cuales son los factores que deben tenerse en cuenta para aplicar el PO en un contexto descentralizado y de otro, se estudiará el caso español, mostrando en que modo los gobiernos regionales, creados a partir de la Constitución de 1978 han incorporado sistemas de presupuestación y gestión orientados a la eficiencia.

La estructura del trabajo es la siguiente; en el apartado segundo se analizan los aspectos específicos de implementar el PO en un contexto descentralizando, incluyendo la transparencia en la asignación de competencias entre niveles de gobierno, el papel de los distintos actores involucrados en el proceso presupuestario, la elección entre indicadores de output o resultados, de acuerdo con la naturaleza de los servicios descentralizados y la coordinación de las instituciones de control externo

En el apartado tercero, se estudiará en detalle el caso español, mostrando como los sistemas de presupuestación del gobierno central y sobre todo de los gobiernos regionales, han recogido en mayor o menor medida la presupuestación por objetivos, durante el profundo proceso descentralizador registrado en España, tomando como período de análisis 1980-2005 y poniendo énfasis especial en los problemas detectados. Utilizando la experiencia anterior, el apartado cuarto analiza los puntos necesarios para una implantación gradual del PO en un contexto descentralizado.

Cierra el trabajo un quinto apartado dedicado a las conclusiones

2. La presupuestación por objetivos en un contexto descentralizado

La obtención de recursos públicos implica pérdidas de bienestar asociadas a la reducción de renta disponible de los contribuyentes y los excesos de gravamen causados por la imposición.. Por ello, la intervención del Sector Público sólo estará justificada si se utilizan los recursos obtenidos de la forma más eficiente posible, para devolver a los usuarios de servicios un valor ampliado, en forma de bienes y servicios públicos o

corrección de las desigualdades distributivas. Ello conduce a la aplicación de sistemas de presupuestación y gestión orientados hacia la eficiencia

Además, en la última década, la preocupación creciente por la sostenibilidad de las finanzas públicas, evitando déficit excesivos y la consiguiente acumulación de deuda, ha revitalizado aún más el interés por las cuestiones de eficiencia, aunque también existen algunas visiones críticas de este enfoque (Gross, 2001)

Una forma de obtener mejores resultados, sin aumentar la presión fiscal, es mejorar la eficiencia y eficacia de los distintos programas de gasto público.

La preocupación por la eficiencia debe impregnar todas las fases de la programación y ejecución del gasto. Debe estar presente, por tanto, en los Departamentos del Ejecutivo que se encargan del diseño de los programas de gasto, su gestión y el control interno y también en los organismos de control externo, que evalúan el grado de eficacia y eficiencia y hacen indicaciones para su mejora, así como en el proceso parlamentario de discusión y aprobación

Por tanto, uno de los requisitos para un funcionamiento eficiente del Sector público es la aplicación de controles que aseguren que el uso de los recursos se ajusta a los principios de eficacia, eficiencia y economía y que el esfuerzo hecho por los contribuyentes se corresponde con el nivel de servicios públicos disfrutados¹

El uso de los recursos públicos, su asignación a través del presupuesto y su gestión posterior han estado dominados tradicionalmente por el incrementalismo, como técnica presupuestaria y por el control de legalidad, como mecanismo de seguimiento del presupuesto (Swain y Hartley, 2001).

Si bien esas técnicas pueden tener su utilidad si nos referimos a países con Administraciones públicas débiles y amenazadas por la corrupción, en las que el control de legalidad está insuficientemente asentado (Schick, 2003: 77-78) o en Administraciones públicas de reducida dimensión y escasos recursos humanos y técnicos para la gestión presupuestaria y que llevan a cabo un escaso número de tareas fijas (en las que el incrementalismo puede ser una técnica aceptable de presupuestación), su pervivencia como medio fundamental de presupuestación y control en los gobiernos centrales o de nivel intermedio conduce a resultados indeseables

¹ Esta preocupación por el uso adecuado de los recursos está presente en España desde el propio texto constitucional de 1978, que en su artículo 31.2 prevé que la programación y ejecución del gasto responderá a los principios de eficiencia y economía.

El incrementalismo supone que la bondad del presupuesto se justifica mediante su expansión, sobre la creencia de que si hay más recursos, habrá mejores resultados. Esta creencia, si no cuenta con medios de verificación eficaces (un adecuado control de eficiencia) puede producir una mala asignación de recursos públicos. Tiende, además a perpetuar los mismos programas de gasto, sin revisar las nuevas necesidades y sin ofrecer estímulos adecuados a los buenos gestores.

El control de legalidad, siendo necesario, está centrado en regular el uso de los input, pero no da cuenta de la eficacia y eficiencia con que se atiende a los diversos objetivos de gasto.

Por este motivo, desde hace varias décadas se han ensayado diversas fórmulas presupuestarias orientadas hacia la gestión y control de eficiencia en materia presupuestaria. De entre ellas, el PO se ha revelado como la más eficaz, frente a sistemas presupuestarios alternativos, como el presupuesto planificado por programas o presupuesto base cero.

Desde la década de los noventa del pasado siglo, una serie de países de la OCDE, entre los que se encuentran Australia, Francia, Canadá, Gran Bretaña, Holanda, Nueva Zelanda, Japón y Noruega han reorientado la gestión y control del presupuesto hacia los resultados obtenidos en vez de los recursos consumidos, adoptando presupuestos por objetivos (Kristensen, Groszyk y Bhuler, 2001).

Dos tendencias generales en materia de presupuestación y gestión pública han impulsado la cultura presupuestaria en esta dirección. Por un lado, los esfuerzos de reducción de los déficit públicos y las exigencias de la sostenibilidad presupuestaria han aumentado el interés por la mayor eficiencia del gasto público, que es la forma de ofrecer mejores servicios públicos a cambio de unos recursos crecientemente escasos en épocas de restricciones presupuestarias

De otro, las exigencias de transparencia en las actuaciones públicas y de rendición de cuentas de los gestores obligan también a formular objetivos y medir su grado de consecución de la forma más transparente posible.

Merece la pena destacar que las nuevas fórmulas presupuestarias orientadas hacia la eficiencia no han supuesto una sustitución de los tradicionales controles del Presupuesto Administrativo, sino que se han aplicado de modo complementario a este.

Se ha evitado de este modo una alteración radical del modo de gestión, que ha sido una de las causas del fracaso de fórmulas más ambiciosas como el Presupuesto Planificado por Programas (PPBS.) o el Presupuesto Base Cero.

Un repaso acerca del uso de las modalidades de presupuestación por objetivos en el área de la OCDE muestra que 26 de los 30 países de la OCDE utilizan medidas de cumplimiento de objetivos en el proceso presupuestario, si bien con diferencias.

En algunos casos la presupuestación por objetivos cumple una función informativa dentro del documento presupuestario, mejorando el grado de transparencia, mientras que en otros se utiliza bien de modo indirecto, junto con otras informaciones, para la asignación de recursos presupuestarios, siendo una minoría de países de la OCDE la que utiliza el grado de cumplimiento de objetivos presupuestarios como criterio fundamental para guiar la asignación de recursos (Currístine, 2005, pp. 14-17)

Merece también la pena examinar la evidencia empírica acerca de cómo la presupuestación orientada hacia la eficiencia ha incidido realmente en la transformación de las políticas presupuestarias y en la asignación de recursos.

En el repaso más completo de la evidencia empírica existente, se constata la importancia de la presupuestación por objetivos para conseguir mejoras en la eficiencia, revelándose su impacto mayor en cambios en la asignación interna de los recursos, dentro de las grandes áreas funcionales de gasto, que en el contexto más amplio del trasvase de recursos de unas áreas a otras, en el agregado presupuestario.(Hameed, 2005 y Robinson y Brumby, 2005, pp.43-45)

Otra constatación importante de la evidencia empírica es que la presupuestación por objetivos parece funcionar mejor en países con sistemas parlamentarios, como Australia, Nueva Zelanda y Reino Unido, en los que la mayoría parlamentaria del gobierno asegura un cierto grado de colaboración entre Ejecutivo y Legislativo, que en países de corte presidencialista, como EE.UU, que pese a haber sido pionero en las fórmulas de presupuestación orientada a la eficiencia, no es el que las ha implementado luego del modo más efectivo

En un contexto descentralizado, el PO parece especialmente indicado para ser aplicado por los gobiernos intermedios,

Por un lado, los gobiernos intermedio no tienen a su cargo importantes tareas redistributivas, que por su propia naturaleza no pueden ser evaluadas adecuadamente mediante este enfoque. De otro, las principales funciones de gasto descentralizadas, como son la sanidad, educación, vivienda, carreteras y otras infraestructuras regionales, son actividades para las cuales es más factible encontrar indicadores en términos de output o resultados, lo que permite una más sencilla aplicación del PO que en el caso de bienes públicos puros a cargo del gobierno central, como la defensa o la justicia

Sin embargo, también la descentralización supone algún riesgo en la aplicación del PO. Alguno de esos riesgos no es inherente a esta técnica, sino que tiene su origen en competencias solapadas, para el caso de servicios en cuya prestación interviene tanto el gobierno central como los gobiernos regionales. Si una función de gasto no está claramente atribuida, pueden mejorar los indicadores de eficiencia de un determinado nivel de gobierno, sin que el gobierno al que se atribuye la mejora se haya esforzado en perfeccionar la gestión y asignación de recursos.

En este sentido, hay que decir que una correcta aplicación del PO, que detecte este problema, permite identificar también los puntos débiles del proceso descentralizador. Desde otra perspectiva diferente, la aplicación correcta del PO debería permitirnos poder comparar el nivel relativo de eficiencia de *todas* las unidades prestadoras del servicio. Esto se ve dificultado en un contexto descentralizado, donde cada gobierno regional, en el ejercicio de su autonomía, puede elegir el modo de aplicación del PO, lo cual puede conducir al empleo de indicadores de eficiencia diversos², lo cual impide una comparación correcta de resultados. La coordinación de las políticas presupuestarias sería una forma de evitar este inconveniente, aplicando esta fórmula presupuestaria de modo homogéneo

Conviene subrayar que esta coordinación tiene como finalidad la utilización de indicadores comunes de output o resultados en el PO y no implica renunciar a una de las principales ventajas de la descentralización, como es la experimentación y la introducción de competencia y nuevos métodos de gestión en el Sector Público, teniendo los gobiernos subcentrales libertad para aplicar la forma de gestión que consideren más adecuada.

La conexión entre los indicadores de objetivos y la organización institucional del Sector público puede permitir mejorar tanto la gestión pública como la estructura organizativa. Si un determinado departamento o agencia tiene a su cargo una serie de output muy diversos, probablemente es que su actividad está definida de modo demasiado extenso y debería dividirse. En sentido contrario, si dos departamentos definen sus objetivos de modo similar o muy próximo, su actividad seguramente está solapada y deberían refundirse

² Unos gobiernos regionales podrían optar por indicadores en términos de resultados y otros de output, e incluso dentro de cada grupo, podrían emplear distintas variables de medida

Precisamente esta carencia de coordinación es lo que ha llevado a los organismos internacionales a señalar que en algunos países de tipo federal, entre ellos Austria y España, las ventajas de la descentralización no se hayan aprovechado plenamente³

Los problemas de la falta de coordinación se extienden también en otras direcciones. En el caso del control externo, se aprecia que este suele estar centrado en el control de legalidad y las auditorías contables, lo cual supone duplicar el trabajo realizado por la auditoría interna, dejando sin embargo descuidados los aspectos del control de eficacia y eficiencia. Hay que subrayar que el control de legalidad está sujeto en todos los países a leyes y normas uniformes y por lo tanto, en este campo los problemas de coordinación de procedimientos son escasos o inexistentes⁴. Cada órgano de control externo regional puede llevar a cabo su tarea , sin necesidad de coordinación interregional.

En cambio, al no realizarse un control de eficacia y eficiencia por parte de los Departamentos del Ejecutivo, el centrar la tarea de los órganos de control externo en el control de legalidad implica la duplicación de estas tareas, en detrimento de la evaluación de la eficiencia, que queda postergada .

Es importante subrayar que todo el proceso de aplicación del PO debe partir de un agente esencial para su inicio, que puede ser el Ejecutivo o el Parlamento.

Si la normativa presupuestaria no obliga a hacer de los objetivos de los programas de gasto el eje de la presupuestación y los departamentos de presupuestación no programan el gasto estableciendo indicadores adecuados, no existe una base de presupuestación orientada a la eficiencia.

Sin embargo, la anterior es una condición necesaria, pero no suficiente para el arraigo de esta fórmula, porque si los órganos de gestión continúan sujetos a controles de legalidad y basan su actividad en cumplir tareas regladas, tendremos un PO de tipo formal, pero los avances en el campo de la eficiencia serán escasos.

Finalmente, la actividad de los órganos de control externo está supeditada a evaluar el presupuesto liquidado, tal como este ha sido programado y gestionado. *No pueden crearse, en fase de control, unos objetivos para los programas de gasto y una medición de sus costes, si previamente no se ha implantado un sistema de presupuestación por objetivos.* Hay que subrayar, por tanto, que una implicación efectiva de todos los

³ Véase Fuentes, Wurzel y Wörgötter (2006; 25-26) , para el caso de Austria y Joumard y Giorno (2005: 11-12), para el caso español

⁴ La llamada "Declaración de Lima", del organismo internacional que agrupa los órganos de control externo, INTOSAI (www.intosai.org) contiene los principios a que debe ajustarse el procedimiento de control externo. Véase también OECD-SIGMA Project, (2002) y (2005)

agentes que intervienen en el proceso presupuestario es clave para el éxito de esta fórmula.

Frecuentemente el interés de los departamentos presupuestarios no se ve acompañado por una implicación similar de los departamentos de gestión, que no perciben las ventajas de la presupuestación orientada a la eficiencia, o temen ver recortados sus fondos e incluso cuestionada su existencia

Por tanto, la existencia de instituciones de coordinación eficaces y la decisión de aplicar en el nivel de los gobiernos subcentrales un PO con arreglo a criterios básicamente homogéneos es una de las claves del proceso.

Lo anterior no significa una uniformización de todos los aspectos de los sistemas presupuestarios subcentrales, sino únicamente definir , para las grandes áreas de gasto , unos indicadores de objetivos comunes

Desde otra perspectiva, es importante señalar que la aplicación gradual del PO ha coincidido con la implantación efectiva de una serie de “nuevos principios presupuestarios” (OCDE, 2004: pp.125-154), que han orientado toda la gestión presupuestaria hacia una mayor rendición de cuentas a los ciudadanos, la transparencia respecto a los resultados de las políticas de gasto y la sostenibilidad a medio plazo de las políticas públicas. Este último aspecto está reforzado en España y en los países de la Unión Europea por las reglas europeas sobre sostenibilidad presupuestaria, supervisadas por organismos multilaterales de vigilancia y las posibles sanciones derivadas de la aplicación del Protocolo de Déficit Excesivo (Balassone, Franco y Zotteri, 2004)

Cuadro 1

Viejos Principios Presupuestarios	Nuevos Principios Presupuestarios
<ul style="list-style-type: none"> <i>-Anualidad</i> <i>-Universalidad</i> <i>-Unidad</i> <i>-Especialidad</i> <i>-Equilibrio</i> 	<ul style="list-style-type: none"> <i>-Rendición de Cuentas</i> <i>-Transparencia</i> <i>-Estabilidad</i> <i>-Eficiencia, Economía y Eficacia</i>

Fuente; OCDE (2004)

La principal conexión del PO con los nuevos principios presupuestarios se establece en relación con “las tres E” relacionadas con el uso eficiente de los recursos públicos; eficiencia, eficacia y economía (Diamond, 2005; 4-8) y especialmente con la eficiencia y eficacia. La fórmula del PO puede estar centrada en el uso eficiente de los recursos, relacionando inputs con productos obtenidos (output focused budgeting) o, alternativamente, podemos interesarnos por relacionar los inputs utilizados con la consecución de los objetivos sociales perseguidos por el Sector Público (defensa nacional, nivel de salud) (outcome focused budgeting)

Las diferencias entre una y otra opción son importantes, al menos en dos sentidos. En primer lugar, no tiene sentido pretender copiar la fórmula más avanzada de PO, tratando de pasar directamente del presupuesto administrativo tradicional a un PO que utilice medidas de resultados para apreciar el impacto de los diversos programas de gastos. El cambio en los sistemas de presupuestación y gestión exige un período de adaptación y aprendizaje y una aproximación gradual al PO es necesaria, teniendo especialmente en cuenta la capacidad de gestión de la Administración pública que estamos considerando

Por otro lado, el principio de **rendición de cuentas** es de más difícil aplicación con la aproximación del PO orientado a resultados, porque los grandes indicadores sociales son de medida compleja y normalmente están influidos por algunas variables fuera del control directo del Sector Público y no influenciadas directamente por los programas de gasto

Respecto a la elección entre indicadores de output o de resultados, como variables de medición de la eficiencia, merece la pena comentar que, en el caso de países descentralizados, se ha apreciado en algunos casos que los gobiernos regionales tienden a utilizar medidas de output, mientras que el gobierno central prefiere indicadores en términos de resultados [Diamond, 2005, pag. 9, nota (12) al pie], lo cual probablemente es el reflejo de que el gobierno central ofrece fundamentalmente bienes que reúnen más intensamente las características de bienes públicos puros, mientras que los gobiernos regionales se centran en la oferta de bienes privados suministrados públicamente.

Finalmente, está la coordinación entre el control interno del presupuesto y el control externo, además de las relaciones entre los diversos órganos de control externo que suelen existir en algunos países descentralizados.

En ocasiones un Tribunal de Cuentas nacional se ocupa de fiscalizar la actividad presupuestaria del gobierno central, mientras que los Tribunales de Cuentas Regionales ejercen las mismas funciones respecto a los gobiernos subcentrales, como sucede por ejemplo, en el caso de Alemania (Wedel, 2005), mientras que en otros existe un cierto solapamiento de funciones entre los órganos de control externo, como sucede en España (García-Crespo, 2005).

En todo caso, debería evitarse la duplicación de funciones y si el grado de desarrollo de la Administración pública y la independencia funcional de la intervención interna es adecuada, evitar duplicar tareas, lo cual sucede siempre que los órganos de control externo centren su actividad en un control de legalidad y la auditoría contable.

El anterior es un problema común a los países centralizados y federales, pero lo que es específico de un Sector público descentralizado es la tarea de coordinar (siempre que no exista una separación nítida de competencias) la actividad e los órganos de control externo nacionales y regionales⁵.

En conclusión, cuatro serían los aspectos principales a tener en cuenta para aplicar adecuadamente el PO en un contexto descentralizado.

El primero sería un reparto adecuado de competencias y funciones de gasto entre el gobierno central y los subcentrales, que procure evitar las competencias solapadas y asegure la transparencia en las actuaciones públicas.

En segundo lugar, resulta esencial una aplicación coordinada del PO entre los diversos gobiernos regionales, para poder capturar las ventajas de la descentralización y difundir las mejores prácticas. La tarea clave aquí es acordar indicadores comunes para las principales políticas de gasto, ya sea en términos de output o de resultados.

Esta aplicación coordinada del PO no supone renunciar a las ventajas de la descentralización, porque sería compatible con que cada gobierno regional aplique métodos de gestión propios y utilice indicadores complementarios para evaluar el cumplimiento de los objetivos.

En tercer lugar, si nos referimos a los países desarrollados de la OCDE y Unión Europea, evitar que los órganos de control externo centren su actividad en duplicar el control de legalidad (que normalmente la intervención interna desarrolla de forma

⁵ En España, se superponen los controles del Tribunal de Cuentas, que actúa sobre todos los niveles de gobierno (central, regional y local) y los órganos de control externo, que supervisan las cuentas del gobierno regional del respectivo territorio. Sin embargo, el enjuiciamiento de los delitos contables cometidos por funcionarios está reservado exclusivamente al Tribunal de Cuentas

adecuada) y se ocupen de modo preferente de ejercer el control de eficiencia y la evaluación global del proceso de presupuestación y gestión pública.

Finalmente, desarrollar el PO en el contexto más amplio de los nuevos principios presupuestarios, lo cual supone prestar atención a la transparencia pública, la presupuestación a medio plazo (de la cual el PO anual es su concreción para un determinado ejercicio) y la sostenibilidad presupuestaria

3. Descentralización y cambios en el modelo presupuestario en España.

La Constitución de 1978, fruto de la transición política y el cambio democrático en España, produjo también profundas transformaciones en el Sector Público.

Por un lado, aumentó notablemente el tamaño del sector Público (el gasto público total suponía el 25% del PIB en 1975 y se elevó hasta el 41% en 2003) y de otro, se pasó de un Estado fuertemente centralizado, en el que el gobierno central tenía a su cargo el 89% del gasto público agregado, correspondiendo a las Haciendas Locales el restante 11%, en 1975, a un Estado de hecho federal⁶, en el que, en 2003, el gasto central se había reducido al 50%, el nuevo nivel intermedio de gobierno, las Comunidades Autónomas (CC.AA), habían absorbido el 35% del gasto público y las Haciendas Locales habían aumentado ligeramente su participación, hasta el 15%.

La esencia del proceso descentralizador en España consistió en traspasar hacia el nuevo nivel de gobierno de las CC.AA los principales servicios del Estado de Bienestar (educación, en todos sus niveles y sanidad), además de las competencias de agricultura, vivienda, carreteras y ferrocarriles regionales, medio ambiente, cultura , turismo y comercio interior.

El sistema de presupuestación , gestión y control de la mayoría de CC.AA españolas, reprodujo con un elevado grado de mimetismo, desde el momento de los primeros trasposos de competencias el aplicado entonces en la Administración Central.

La Ley General Presupuestaria de 1977 fue el modelo de la mayoría de leyes de régimen presupuestario y finanzas públicas de las CC.AA .

⁶ La Constitución Española denomina Estado Autnómico al Estado resultante del proceso descentralizador, pero este es, en esencia, semejante a un Estado Federal, con el que comparte todas las características fundamentales. Para un análisis de este punto desde la perspectiva constitucional, puede verse (Aja ,2003)

La presupuestación estaba basada fundamentalmente en el tradicional Presupuesto Administrativo de medios y en la presentación y debate de las grandes cifras presupuestarias el énfasis se pone en el incremento registrado en las dotaciones presupuestarias de los distintos Departamentos (Consejerías) con consignación presupuestaria propia.

Posteriormente, sin embargo, las fórmulas presupuestarias de la Administración Central evolucionaron de modo notable, incorporando en un primer momento el presupuesto por programas (Zapico, 1988) y posteriormente los principios de estabilidad presupuestaria y transparencia a todo el proceso (Ley de General de Estabilidad Presupuestaria-LGEP- de diciembre de 2001, reformada en mayo de 2006) y una mayor atención a la eficiencia del gasto público y nuevas formas de auditoría y gestión, en la nueva Ley General Presupuestaria de noviembre de 2003.

Frente a esta evolución, la mayoría de gobiernos regionales ha mantenido los rasgos fundamentales de la anterior estructura presupuestaria.

La evidencia de que el texto refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre había quedado desfasado, fundamentalmente por los efectos de la LGEP, llevó a la promulgación de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP), cuya plena entrada en vigor se ha producido en el ejercicio 2005⁷.

Esta norma introduce importantes novedades en materia de eficiencia del gasto, que merece la pena tener en cuenta.

En primer lugar, debe destacarse que la nueva LGP es más respetuosa con los principios constitucionales en materia de eficiencia y eficacia del gasto, que junto con el de transparencia y programación plurianual son enunciados como principios por los que debe regirse el presupuesto. Esto muestra una clara tendencia a hacer de los “nuevos principios presupuestarios” el eje de la programación económica del Sector público. La programación presupuestaria a medio plazo, establecida en la LGP española y recogida también en los Programas de Estabilidad que cada país miembro debe presentar a la Unión Europea, mejora también la calidad de la gestión presupuestaria , porque concretar una senda presupuestaria a medio plazo lleva asociado identificar los riesgos presupuestarios que, de materializarse, pueden llevar a revisar las políticas anunciadas. Esto constituye un elemento valioso de transparencia fiscal, tal como ha

⁷ En la página web del Ministerio de Economía y Hacienda (www.meh.es) puede consultarse el texto de esta Ley

destacada el Fondo Monetario Internacional en su “Manual de Transparencia Fiscal” (IMF, 2001, pp.44-45)

En la concreción y puesta en vigor efectiva de los anteriores principios, la LGP tiene algunas disposiciones que merecen ser tenidas en cuenta. El artículo 35.4 define lo que son los programas anuales de gasto, conectados con los objetivos del Sector Público a medio plazo.

“Constituye un programa de gasto del presupuesto anual el conjunto de créditos que para el logro de los objetivos anuales que el mismo establezca se ponen a disposición del gestor responsable de su ejecución .Los mismos constituyen la concreción anual de los programas presupuestarios de carácter plurianual

La comprobación del grado de cumplimiento de un programa presupuestario se efectuará en función de los resultados, cuando estos sean mensurables e identificables Cuando los resultados no sean mensurables la efectividad del programa se hará mediante indicadores que permitan su medición indirecta”

En la redacción anterior se enumeran los elementos esenciales de un programa de gastos

1º) Concreción de sus objetivos

2º) Variables para apreciar el grado de cumplimiento; resultados medibles (niveles de output) en unos casos e indicadores , en otros

3º) Conexión del programa anual de gasto con los objetivos a medio plazo del Sector Público

Posteriormente, la sección 2ª del Capítulo VI de la nueva LGP concreta aún más la gestión por objetivos del presupuesto, y esta parte de la LGP (artículos 70 a 72) , junto con los artículos 31.2, 128.4 , 164.1.a) y 170.1 y 3 detalla la formulación, gestión y rendición de cuentas de una programación del gasto orientada hacia la eficiencia

Lo fundamental es la reiteración de que los gestores de los distintos programas deben concretar los objetivos a cumplir e indicar, en términos físicos cuando sea posible y de indicadores indirectos en otro caso, cuales son los objetivos a alcanzar, de acuerdo con la naturaleza del programa

En consecuencia, los sistemas de gestión y control deben orientarse a informar sobre el cumplimiento de los objetivos, los costes del programa, las posibles desviaciones y sus causas.

Merece la pena subrayar que una memoria de gestión de los programas formará parte de las cuentas anuales de liquidación presupuestaria, donde se concreta que “se informará del grado de realización de los objetivos , los costes en los que se ha incurrido y las

desviaciones físicas y financieras que, en su caso, se hubieran producido” (artículo 128.4 LGP).

Otro aspecto a considerar es la previsión que se hace en la LGP respecto a que “Las asignaciones presupuestarias a los centros gestores de gasto se efectuarán tomando en cuenta, entre otras circunstancias, el nivel de cumplimiento de los objetivos en ejercicios anteriores” (artículo 31.2 de la LGP).

Precisamente esa unión de una rendición de cuentas basada en el cumplimiento de objetivos de los programas de gasto y el uso de dichos indicadores para reorientar la asignación de recursos en los nuevos presupuestos es lo que permite afirmar que el gobierno central ha llegado a hacer del PO el eje de la política presupuestaria (Sánchez Revenga, 2005; 32-35)

Con todo, debe señalarse que hasta la nueva LGP de 2003, el PO, en la Administración Central española, ha tenido más bien un carácter informativo, sirviendo los indicadores de eficiencia para aumentar la transparencia pública o, en todo caso, una utilización indirecta, para orientar reformas en la gestión de los centros de peores resultados, sin llegar a utilizarse directamente para asignar los recursos presupuestarios en función de resultados.

Como indica el repaso más completo de todo el proceso de aplicación del PO en la Administración Central española, que arranca de la presupuestación por programas de mediados de la década de los ochenta del siglo pasado, la debilidad o la falta de continuidad del apoyo político a este tipo de presupuestación y gestión explica el lento avance en la dirección de la eficiencia (Ruiz-Huerta, Zapico, Loscos y Takahashi, 2006; 35-36).

También hay que señalar un factor adicional que explica la mayor implantación del PO en el gobierno central que en los gobiernos regionales, como es el tamaño del presupuesto.

En efecto, puede apreciarse que casi coincidiendo con el intenso proceso de descentralización del gasto hacia los gobiernos regionales, se produce en paralelo la progresiva implantación del PO en la Administración central

La disminución del tamaño del presupuesto central y el gestionar un número más reducido de programas de gasto, parece haber acelerado, desde comienzos del siglo XXI, la gestión por objetivos en el presupuesto central. Parece existir así un “efecto tamaño”, en el que la facilidad de aplicar la presupuestación por objetivos a un número más reducido de funciones de gasto incentiva su implantación

Por el contrario, los gobiernos regionales se encontraron, en una primera etapa, construyendo una Administración pública de nuevo cuño, a la vez que discutiendo la valoración de las competencias que recibían, lo cual hacía difícil que, simultáneamente, aplicaran una fórmula presupuestaria novedosa, como el PO. De este modo, puede afirmarse que, en una estrategia conservadora, los gobiernos regionales prefirieron mantener el presupuesto administrativo tradicional como fórmula de presupuestación, hasta el momento en que, completadas prácticamente sus transferencias y con una mayor experiencia de gestión, comenzaron a dedicar una atención seria a las fórmulas de presupuestación orientada a la eficiencia.

En primer lugar, conviene señalar de nuevo que desde 1978 la Constitución española proclama que los principios rectores del gasto público son los de eficacia, eficiencia y economía, como hemos señalado anteriormente.

A estos principios presupuestarios, la Ley de Estabilidad Presupuestaria ha añadido, desde 2001, los de transparencia y estabilidad, con lo cual, la autonomía de que gozan las regiones para ordenar su procedimiento presupuestario les permitía, desde un punto de vista normativo, aplicar tanto un PO como otra fórmula presupuestaria orientada hacia la eficiencia

Por tanto, de acuerdo con el mandato constitucional, sería posible que cada gobierno regional eligiera su propia fórmula de presupuestación orientada a la eficiencia, adoptando un Presupuesto en Base Cero o un Presupuesto Planificado por Programas, en vez del PO, porque la autonomía que tienen constitucionalmente reconocida les permite legislar sobre su régimen presupuestario. Sin embargo, en la práctica todas las CC.AA que han abordado explícitamente fórmulas para asegurar la eficiencia del gasto público, han optado por el PO.

¿Cuál es la situación actual, en cuanto al alcance de la implantación del PO entre los gobiernos regionales españoles, los problemas observados en su aplicación y los resultados obtenidos?

Si observamos la evidencia empírica proporcionada por los informes de los diversos órganos de control externo, junto con el análisis de los documentos presupuestarios, podemos comprobar que a comienzos del siglo XXI se ha producido un giro de los presupuestos regionales hacia el PO, auspiciado en primer lugar por la reiterada petición de los órganos de control externo para atender de modo satisfactorio a los principios constitucionales de eficiencia y eficacia del gasto público y reforzado luego por la

sensación de un buen número de gobiernos regionales de que es necesario un PO de mayor calidad en la Administraciones autonómicas

Comencemos por el análisis de la evidencia empírica para el período 2001-2004, apreciada a través de los informes de los órganos de control externo, que en unos casos son realizados por el Tribunal de Cuentas⁸, supremo órgano fiscalizador de todo el Sector público español y en otros por los órganos de control externo creados por las CC.AA (Cámaras o Sindicaturas de Cuentas)

Hay que señalar que de las “tres E” asociadas a la eficiencia del gasto (entendida en sentido amplio), la actividad de los órganos de control externo sólo se ocupa de modo satisfactorio del cumplimiento de los aspectos de economía del gasto, comprobando que los sistemas de contratación y compras públicas se realizan en condiciones de concurrencia , transparencia y objetividad.

Por el contrario, el uso eficaz y eficiente de los recursos públicos aparece como una tarea pendiente de mejora.

Tal como muestra el Cuadro 2, en un buen número de regiones españolas los informes de los órganos de control externo señalan deficiencias en la fijación de indicadores de eficacia y eficiencia del gasto, en la medición del coste o en ambas cosas. Este es el escollo principal para avanzar en la presupuestación por objetivos, puesto que si en un buen número de regiones no se fijan objetivos explícitos para los programas de gasto, es imposible pensar siquiera en una coordinación interregional para aplicar un PO que contenga objetivos comunes acordados para las principales funciones de gasto⁹

⁸ En la página web del Tribunal de Cuentas de España (www.tcu.es) pueden obtenerse sus informes de fiscalización, así como acceder, a través de los enlaces, a los órganos de control externo autonómicos

⁹ Un primer paso para avanzar en esta dirección sería ofrecer información comparada respecto a los sistemas de presupuestación en las CC.AA, como la ofrecida para los Estados norteamericanos en NASBO (2002)

7Cuadro 2

Principales defectos de aplicación del PO señalados en los informes de los órganos de control externo

<i>Defecto</i>	<i>Comunidad y año</i>	<i>Órgano de control externo</i>
No puede apreciarse el grado de eficiencia y/o eficacia al no existir indicadores que recojan el grado de cumplimiento de los objetivos del programa de gastos y/o ausencia de datos del coste de los mismos	Andalucía (2002)	Cámara de Cuentas de Andalucía
	Aragón (2001)	Tribunal de Cuentas
	Asturias (2001)	Tribunal de Cuentas
	Cantabria (2001)	Tribunal de Cuentas
	Castilla La Mancha (2001)	Sindicatura de Cuentas de Castilla La Mancha
	Extremadura (2001)	Tribunal de Cuentas
	Galicia (2002)	Consejo de Cuentas de Galicia
	Murcia (2000)	Tribunal de Cuentas
	Navarra (2004)	Cámara de Cuentas de Navarra
	Comunidad Valenciana (2004)	Sindicatura de Cuentas de Valencia

Fuente; Elaboración propia

Habría que matizar los datos de cuadro 2, en el sentido de que algunos informes del Tribunal de Cuentas respecto a CC.AA que no aparecen en el Cuadro 2, pese a que no contienen ninguna advertencia de limitaciones respecto a no poder apreciar el grado de eficiencia del gasto debido a inexistencia de indicadores de objetivos, indican deficiencias en los sistemas contables y se limitan a realizar un control de legalidad y grado de ejecución de las partidas económicas de gasto, pero sin dar cuenta de ningún aspecto de eficacia o eficiencia, lo cual puede llevar a pensar que dichos presupuestos adolecen también de esta deficiencia, aunque no se haya señalado explícitamente¹⁰

En el mismo sentido, los órganos de control externo propios de las Comunidades de Castilla León y Baleares no incluyen entre los objetivos de sus informes el realizar un

¹⁰ Así sucede, por ejemplo, en los informes del Tribunal de Cuentas respecto a las Comunidades Autónomas de Castilla León, Baleares y La Rioja correspondientes a 2001

control de eficacia y eficiencia y en el texto no figura información en este sentido, por lo cual puede concluirse que probablemente adolecen también del defecto capital señalado en el Cuadro 2.

En Castilla La Mancha, aunque la Ley de creación de su Sindicatura de Cuentas (Ley 5/1993) le encomienda, entre otras funciones, comprobar el grado de cumplimiento de los objetivos del gasto y la vigilancia de los principios de eficacia y eficiencia, resulta que la estructura de la contabilidad pública, regulada por una Orden de la Consejería de Economía y Hacienda de 1997, no proporciona información sobre el grado de cumplimiento de los objetivos programados y el coste de los mismos. Pese a ello, este órgano de control externo no incluye entre sus Recomendaciones la necesidad de mejorar el sistema de contabilidad pública en este sentido.

En la Comunidad de Madrid, el órgano de control externo autonómico (Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid) utiliza una medida inadecuada para el control de eficiencia, puesto que la ejecución del presupuesto de gastos por programas no pone en relación el grado de cumplimiento de los objetivos fijados –en términos de output o resultados- con los costes del programa, sino que se limita a observar el grado de ejecución de los créditos de gastos asignados al programa. De este modo, además de la ausencia de datos sobre nivel de eficiencia, se crea el incentivo perverso para los gestores de agotar en todo caso los recursos asignados, como indicador espurio del grado de cumplimiento.

En general, si se comparan los informes de los órganos de control externo propios de las CC.AA con los del Tribunal de Cuentas (que es quien se encarga de realizar el control externo en las CC.AA cuyo Parlamento no ha creado un órgano de control externo propio), se aprecia que, aparte de la mayor cercanía en el tiempo de los informes de los órganos de control autonómicos respecto al ejercicio fiscalizado, éstos también realizan un mayor número de informes individualizados sobre organismos o empresas públicas autonómicos.

Sin embargo, un defecto común de todos los informes de los órganos de control externo es el centrarse en aspectos de legalidad y control contable (Ruiz-Huerta, Zapico, Loscos y Takahashi 2006; 6), prestando escasa atención a los aspectos de eficiencia y usando poco su capacidad de propuesta de recomendaciones para sugerir mejoras en la calidad del proceso presupuestario y la gestión pública.

Además de este defecto capital, que impide apreciar el grado de eficiencia del gasto, otros defectos muy generalizados son la escasa o nula rentabilidad del sector público empresarial, la ausencia de datos adecuados sobre endeudamiento y avales públicos, que impide apreciar de forma transparente el grado de cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria (Monasterio y Fernández Llera, 2004) y los defectos en los mecanismos de seguimiento de las subvenciones públicas

Para el período más reciente, 2005-2006, el análisis sistemático de los presupuestos autonómicos revela que la preocupación por la eficiencia y el uso del PO ha impregnado cada vez con más intensidad los sistemas presupuestarios.

En primer lugar, debe señalarse que, a la altura de 2006, todas las Comunidades Autónomas tenían implantados presupuestos por objetivos, aunque en algunos casos estos eran más formales que reales.

Esta opción por el PO, frente a otras posibles fórmulas de presupuestos orientados a la eficiencia¹¹, permite, en principio, partir de una base común adecuada para poder contrastar la eficiencia relativa de todas las unidades suministradoras del mismo servicio, sea cual sea la región en que operen, siempre que se apliquen mecanismos de coordinación

Sin embargo, el análisis detallado de los principales programas de gasto¹² revela que los formatos de aplicación del PO son muy diversos y el hecho de que la definición de los programas y los indicadores de medición de objetivos sean diferentes, impide la comparación interregional de resultados .

Este defecto ha sido advertido tanto por los analistas internos como por los externos y se evidencia en que la recomendación en la que más insisten los informes de la OCDE para mejorar la calidad de la descentralización en España es la de ensayar formas más eficientes de gestión y presupuestación, para que los resultados positivos puedan ser extensibles al resto de CC.AA (Joumard y Giorno, 2005, pp 9 y 11-12).

En general, puede constatarse que los gobiernos regionales han tomado en cuenta las indicaciones casi generalizadas de los órganos de control externo para elaborar un

¹¹ Presupuesto planificado por programas, presupuesto base cero

¹² Se han analizado detalladamente los programas de gasto educativo y sanitario, dado que estas dos áreas de gasto son las fundamentales en los presupuestos autonómicos y absorben el 75% del gasto total no financiero. A través de la página web del Ministerio de Administraciones Públicas (www.map.es) se encuentran enlaces para acceder a las distintas CC.AA y obtener sus presupuestos

presupuesto por programas, con indicadores concretos y desarrollar en paralelo la contabilidad de costes en el Sector público.

No obstante, esta tarea ha avanzado de modo diverso en las distintas CC.AA y el proceso todavía está en marcha, porque las CC.AA han modernizado su estructura presupuestaria sin cambiar el marco normativo de sus presupuestos, para adaptarlo plenamente al PO.

La carencia fundamental que se detecta, para poder considerar plenamente asentada la fórmula presupuestaria del PO es el rendir cuenta de la ejecución presupuestaria en función del grado de cumplimiento de los objetivos y tener en cuenta dichos resultados para asignar los nuevos recursos presupuestarios. Sólo resolviendo este problema puede conseguirse que los gestores de los programas de gasto cambien su modo de gestión del tradicional cumplimiento de normas administrativas a una orientación hacia los resultados

Tampoco está plenamente integrada la presupuestación a medio plazo con la gestión anual de los programas de gasto.

A efectos de apreciar el distinto grado de implantación del PO en las regiones españolas, el siguiente Esquema 1 establece cuatro categorías en el desarrollo de esta fórmula presupuestaria, indicando las notas características de cada una de ellas

Esquema 1

Niveles de desarrollo en la aplicación del presupuesto por Objetivos

Nivel de desarrollo del PO	
<i>Nivel</i>	<i>Características</i>
<i>Escaso</i>	<i>Los gastos están agrupados en los correspondientes programas, pero no existen, con carácter general, indicadores de objetivos, ya sean cuantitativos o cualitativos</i> <i>Se trata de un PO de tipo formal</i>
<i>Reducido</i>	<i>Se formulan indicadores de cumplimiento para los programas de gasto, pero estos adolecen de defectos considerables*</i>
<i>Medio</i>	<i>Se formulan indicadores de cumplimiento, ya sea en términos de output o resultados y estos presentan solamente defectos leves*</i>
<i>Alto</i>	<i>Además de formularse indicadores de cumplimiento adecuados para todos los programas de gasto, existe la obligación de presentar un informe de cumplimiento de objetivos tras la ejecución presupuestaria y este se utiliza para la asignación de recursos en los nuevos presupuestos</i>

*La consideración de los defectos como considerables o leves se hace según cumplan o no los indicadores la mayoría de las propiedades deseables de output o resultados indicadas en Diamond (2005).

Fuente; Elaboración propia

El análisis de los presupuestos autonómicos del período 2005-2006 permite clasificar a los gobiernos regionales españoles en los diversos grupos antes indicados, tal como aparece en el Cuadro 3

Del examen de dicho Cuadro se desprenden varias conclusiones principales.

La primera de ellas es la constatación de que el proceso de aplicación del PO está más retrasado en las Administraciones autonómicas que en el gobierno central; ninguna de ellas ofrece, en sus informes sobre liquidación presupuestaria, información satisfactoria del grado de cumplimiento de objetivos de los programas de gasto y del coste de los mismos

Una segunda sería que todavía, para una mayoría de regiones españolas, con un escaso nivel de desarrollo del PO, éste tiene un carácter informativo y en muchos casos no es más que una agrupación, en un nuevo formato, de la clasificación económica y orgánica del gasto. En todos estos casos, puede afirmarse que el enfoque del control de legalidad y el incrementalismo continúan dominando todo el proceso de presupuestación y gestión del gasto.

Del grupo de CC.AA que han avanzado más en la aplicación del PO, la diferencia fundamental es la calidad con la que se formulan los indicadores de cumplimiento de los objetivos.

El enfoque preponderante es el de indicadores en términos de output, pero las divergencias de planteamiento y las diferencias de calidad en los indicadores son muy importantes. Es muy frecuente mezclar indicadores de productos que son input intermedios de otras unidades con productos finales, o confundir recursos asignados al programa con output o incluir indicadores no relevantes, fuera de control del departamento y no relacionados con el objetivo final del programa

Cuadro 3

Calidad relativa del PO en las regiones españolas

<i>Nivel de calidad del PO</i>	<i>Comunidad Autónoma</i>
<i>Escaso</i>	<i>Aragón Canarias Cantabria Castilla León Castilla La Mancha Extremadura Galicia La Rioja Murcia</i>
<i>Reducido</i>	<i>Andalucía Asturias Balears País Vasco Comunidad Valenciana</i>
<i>Medio</i>	<i>Cataluña Madrid Navarra</i>
<i>Elevado</i>	<i>-----</i>

Fuente; Elaboración propia

Las razones del avance del PO en el período más reciente parece que hay que buscarlas tanto en las críticas anteriores del Tribunal de Cuentas y órganos regionales de control externo, que han llevado a algunas CC.AA a tratar de subsanar sus carencias (este puede ser, por ejemplo, el caso de Asturias) como en la propia insatisfacción de algunas CC.AA sobre la calidad de la gestión del gasto (caso de Cataluña).

Merece la pena destacar el caso de Cataluña, con un fuerte impulso al PO en el ejercicio 2006, mostrando un serio interés en cambiar el modo de presupuestación, en una estrategia que prevé también un cambio normativo en las leyes de presupuestos y finanzas públicas, durante 2007 (Maluquer y Tarrach, 2006)

Parece que el reforzamiento del PO mediante una reforma legislativa sería el camino más adecuado para que las CC.AA profundizaran en la aplicación de esta fórmula presupuestaria. La vaguedad con que la normativa actual obliga a implementar la eficiencia y eficacia del gasto público es seguramente una de las causas de las actuales deficiencias.

Además, una estrategia de reforma normativa permitiría conseguir la implicación efectiva de la mayoría de los agentes que participan en el proceso presupuestario. Los Parlamentos autonómicos, porque serían los principales protagonistas de los cambios introducidos y su implicación en el diseño presupuestario sería mayor. Los organismos de control externo, porque actúan por delegación parlamentaria y su enfoque se centraría más en el control de eficiencia.

En el caso de los departamentos de presupuestación, al hacer de los programas de gasto el eje del presupuesto, reduciendo a un papel complementario la clasificación orgánica o económica del gasto.

Si acudimos a la experiencia internacional en esta materia, referida al área de países OCDE, esta nos muestra que el cambio introducido mediante reformas en las leyes presupuestarias es lo más frecuente, a nivel comparado (Lienert, 2005a, pp.12-20) Además, una reforma de la normativa presupuestaria puede ser un modo de reforzar el control presupuestario del Legislativo, que en el caso español es bajo, si se atiende a los indicadores globales que se han formulado a escala internacional (Lienert, 2005b, pp.22-23).

En cuanto al procedimiento de fijación de objetivos, parece que en una primera etapa deberían centrarse principalmente en el establecimiento de objetivos en términos de output, , para luego avanzar hacia el establecimiento de objetivos en términos de resultados sociales, poniendo especial cuidado en mostrar la relación de causalidad entre productos y objetivos sociales (Auditor General of Canada, 2003)

De todos modos, hay que tener presente que si bien el desarrollo del PO ha tendido progresivamente hacia la fijación de objetivos en términos de resultados sociales, ello se ha hecho en paralelo al mantenimiento de objetivos en términos de output y alguna forma de control de los inputs (Flynn, 2001)

Finalmente, conviene destacar que, sea cual sea la estrategia elegida, hay un aspecto que conviene cuidar al máximo y que el Banco Mundial cita como el primer factor que contribuye al éxito de los órganos superiores de auditoría y control, como es la creación de un entorno favorable a la reforma, en el que todos los agentes implicados se sientan partícipes interesados (World Bank, 2001). Es especialmente importante conseguir la cooperación efectiva de los departamentos que gestionan las políticas de gasto, implicándoles en el proceso de discusión previo a la definición de los objetivos de los programas, para aprovechar su experiencia de gestión y estableciendo los adecuados incentivos para que los gestores se involucren de modo efectivo en este nuevo enfoque de la gestión pública. De otro modo, si se presupuesta por objetivos, pero continúa la gestión administrativa tradicional, los avances serán muy escasos. También los órganos de control externo deben cambiar la orientación de su trabajo, puesto que hasta el momento su labor ha estado centrada en el control de legalidad

4. Un esquema para aplicar la Presupuestación por Objetivos en un contexto descentralizado

El cambio necesario para una aplicación adecuada del PO va más allá de una transformación del modelo presupuestario y exige un nuevo modelo de gestión pública, puesto que además de cambios en la contabilidad pública (con mayor énfasis en la contabilidad de costes), la generalización del principio de devengo y la observancia de los criterios del Sistema Europeo de Cuentas (SEC) para la delimitación del Sector Público autonómico¹³, abarca una nueva política de personal e incentivos (con incentivos positivos para los gestores más eficientes) y un modo más transparente de rendir cuentas a los ciudadanos acerca de las intenciones del gobierno, sus objetivos y el resultado y coste de las intervenciones.

Si usamos como base la experiencia española, para señalar cuales serían los hitos a seguir para la implantación de un PO y la aplicación efectiva de los nuevos principios

¹³ El SEC ofrece criterios claros para la delimitación del Sector público, en especial para las empresas y entes públicos, que deben consolidarse en el presupuesto siempre que el 50% o más de sus ingresos provengan de subvenciones y no de ingresos de mercado. La oficina estadística europea, Eurostat, en colaboración con los distintos gobiernos, revisa cada ejercicio el listado de empresas y entes públicos que deben quedar integrados en el presupuesto

presupuestarios, en un contexto descentralizado, los puntos necesitados de mejora serían:

1º) Delimitación clara del ámbito del Sector Público regional y definición de sus políticas a medio plazo

La base de partida necesaria para la aplicación del PO es una delimitación clara de cual es el diseño del Sector Público autonómico, de acuerdo a los criterios SEC y la relación entre Departamentos de la Administración y los entes y empresas de ellos dependientes, con una asignación clara de responsabilidades de ejecución de las políticas a los distintos agentes.

Esta información debería comprender todos los entes públicos, entendidos en sentido amplio, justificando la decisión de intervenir, en ciertos supuestos, mediante empresas o entidades situadas fuera del ámbito del presupuesto¹⁴. El documento presupuestario debería comprender un organigrama que agrupara a todos los departamentos y entes públicos y los pusiera en relación con la política a la que sirven

Este punto permite asegurar tanto la **transparencia** pública, informando de la relación entre departamentos y empresas con los grandes objetivos públicos como la **calidad del diseño descentralizador**, al permitir comprobar si existen competencias solapadas entre niveles de gobierno o dentro de un gobierno regional, entre diversos organismos.

2º) **Objetivos** concretos de los programas de gasto y **recursos** destinados a los mismos. Este punto es el elemento clave para pasar de modo generalizado a una verdadera presupuestación por objetivos, que deje de estar subordinada a la clasificación orgánica del gasto. Requiere la explicitación de los **indicadores de medida de la eficiencia**, en términos de output y de resultados últimos perseguidos.

Para que este cambio pueda ser efectivo, debe prestarse una cuidadosa atención a describir cual es la cadena de relaciones entre los output intermedios y finales y la relación de estos últimos con el impacto esperado en los resultados sociales perseguidos. Tal como señala la experiencia canadiense, el acuerdo sobre los objetivos perseguidos su fijación mediante participación en el proceso de todos los agentes implicados y su explicitación de forma clara, incluyendo las relaciones de causalidad, es un elemento central para no crear falsas expectativas acerca de lo que puede lograrse

¹⁴ En el caso de la vivienda o de la actividades de investigación, puede ser preferible intervenir mediante empresas mixtas, para lograr una gestión más ágil, adaptarse al entorno de mercado y aprovechar sinergias con el sector privado

mediante una gestión presupuestaria orientada a la eficiencia (Auditor General of Canada, 2003)

Referidos a un sector público descentralizado, estos indicadores deberían ser fruto de un proceso coordinado, con participación de todos los gobiernos regionales, en el que se acordaran , para las grandes áreas de gasto, medidas de eficiencia comunes.

Con lo anterior se conseguiría mejorar tanto el **grado de coordinación** entre gobiernos regionales, para aprovechar plenamente las ventajas de la gestión descentralizada, como hacer efectivos los principios de **eficiencia y eficacia**.

También permitiría insertar el presupuesto anual en un contexto de **presupuestación a medio plazo**, dado que los indicadores de resultados actuales están normalmente relacionados con los resultados anteriores del mismo departamento y con los resultados previstos para el futuro

3º) Mejora en los sistemas de información y contabilidad pública

En este punto, los aspectos claves serían la aplicación generalizada del sistema de devengo (Warren y Barnes, 2003) , que en el caso de España viene impuesta por las normas del SEC y la aplicación efectiva de la contabilidad analítica en el sector público regional, para subsanar las limitaciones de la contabilidad presupuestaria respecto al coste de los servicios públicos¹⁵.

Debería ofrecerse también **información respecto al patrimonio público**, su valoración y su utilización para la consecución de los objetivos públicos

Esta información respecto a la utilización del patrimonio público mejora la **transparencia** y también permite un mejor juicio sobre la **estabilidad presupuestaria**, evitando que las privatizaciones o ventas de patrimonio ofrezcan una situación de aparente equilibrio presupuestario, basada en factores coyunturales de venta de activos (Milesi-Ferreti y Moriyama, 2004)

4º) Utilización de los estándares internacionales, en todos los campos en que ello sea posible

Minimiza los problemas de **coordinación**, permitiendo que en la búsqueda de soluciones se aproveche la ventaja de la experiencia de la aplicación del PO en otros países y refuerza la **transparencia** pública y la rendición de cuentas comparada

¹⁵ La información presupuestaria , al referirse a flujos de gastos e ingresos, no ofrece información respecto al coste de oportunidad de los activos públicos afectos a ciertas tareas. Así, dos departamentos similares pueden aparecer con un gasto en input diferente, si uno está ubicada en un inmueble de propiedad pública y el otro en uno alquilado. En el caso de las inversiones, se imputa al ejercicio el importe total de la inversión nueva y no la depreciación del stock de capital previo

5º) Evaluación externa por órganos independientes

Ese nuevo modo de gestión pública comprende también a los órganos de control externo (Lienert, 2005a, pag 12), que gracias a los avances de la gestión informatizada, deberían disponer en un plazo más breve de las liquidaciones presupuestarias y rendir sus informes en un período más cercano en el tiempo al ejercicio fiscalizado, para evitar el desincentivo que supone discutir sobre ejercicios muy alejados en el tiempo.

Estos informes deberían servir también para efectuar recomendaciones que tuvieran como objetivo el mejorar el proceso presupuestario, entendido en sentido global.

Fundamentalmente, el objetivo sería incluir entre los objetivos de los informes una evaluación de la calidad de la presupuestación a medio plazo y riesgos contingentes, para dar una idea sólida del grado de **estabilidad presupuestaria**, así como una evaluación del nivel de **eficacia y eficiencia** del gasto, lo cual implica un cambio en la actividad de los órganos de control externo. En vez de dedicarse fundamentalmente a duplicar el control de legalidad, evaluando el porcentaje de ejecución del gasto de los distintos departamentos, se trataría de analizar el grado de eficiencia relativo de los programas de gastos, poniendo en relación recursos utilizados y output/resultados conseguidos

6º) Utilización de los resultados de eficiencia para orientar la gestión y presupuestación pública

De los tres agentes que intervienen en todo el proceso de programación del gasto público (centros presupuestadores, centros gestores y órganos de control), suele haber más interés para la implantación del PO en los centros presupuestadores (que aprecian la ventaja de esta fórmula para el uso más eficiente de recursos públicos) y en los órganos de control (que disponen de unas medidas estandarizadas de eficiencia para realizar su labor), mientras que habitualmente existe un menor interés, cuando no reticencia, en los órganos gestores. Por tanto, un ingrediente esencial para el éxito de esta fórmula es que los órganos gestores perciban que el PO no sólo impone tareas nuevas, respecto a rendición de informes o exigencias informativas, sino que también es un instrumento útil para mejorar la gestión (permitiendo mayor flexibilidad en el uso de recursos y simplificando los requisitos para transferir gasto de unas partidas a otras), un medio de distinguir a los mejores gestores (mediante complementos salariales, promociones laborales, acceso a mejoras formativas) y una forma de obtener más recursos , si se consiguen los objetivos y aumenta la eficiencia.

Por tanto, el PO no puede permanecer indefinidamente como un PO de tipo informativo, sino que debe avanzar hasta convertirse en un instrumento para orientar la asignación de recursos presupuestarios e influir sobre la carrera del personal .

5. Conclusiones

La presupuestación por objetivos se ha revelado en la última década como un instrumento muy útil para mejorar la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos. Además, esta nueva fórmula presupuestaria permite adaptarse también a los nuevos principios presupuestarios, que ponen el énfasis en la transparencia de las actuaciones públicas y la estabilidad a medio plazo de los programas de gasto.

Si nos referimos a un contexto descentralizado, en el que diversos gobiernos regionales se han hecho cargo de la provisión de una serie de competencias que tienen el carácter de bienes públicos locales, la implantación del PO permite comparar la eficiencia relativa de los distintos gestores e identificar y difundir las mejores prácticas de gestión, que es precisamente una de las ventajas de la solución federal.

Sin embargo, a la hora de aplicar el PO a un Sector Público descentralizado deben tenerse en cuenta una serie de aspectos específicos.

En concreto, debe prestarse especial atención al caso de las competencias solapadas (o mal definidas), porque en este caso podemos incurrir en el error de atribuir a un determinado nivel gobierno mejoras en la consecución de objetivos, en términos de resultados sociales, que pueden deberse a acciones adoptadas por otro nivel de gobierno distinto.

En segundo lugar y este es un aspecto clave, es necesaria una coordinación entre los gobierno subcentrales, para implantar el PO empleando unos indicadores de objetivos homogéneos en las principales funciones de gasto, de modo que podamos comparar la eficiencia relativa de todos los suministradores y no reducirnos a una comparación entre los gestores situados dentro de la región¹⁶. Lo anterior no supone uniformidad y pérdida de las ventajas de diversidad en los métodos de gestión que están asociadas a la descentralización.

Finalmente, la actividad e los órganos de control externos exige también actuaciones coordinadas en un contexto descentralizado, para evitar la duplicación de funciones.

¹⁶ Como es obvio, esta necesidad de coordinación no es la misma en todos los países federales y depende en gran medida del tamaño del país y de sus regiones. No es lo mismo aplicar el benchmarking entre los Länder austriacos que entre los Estados norteamericanos

En el caso de España, la implantación del PO , que se inició a mediados de la década de los ochenta del pasado siglo, ha marchado en paralelo con una profunda descentralización del gasto a favor de los nuevos gobiernos autonómicos.

El desarrollo más rápido del PO en el gobierno central parece estar relacionado con el “efecto tamaño”; el centrarse en menos funciones de gasto ha supuesto un incentivo para implantar con más rapidez el PO.

A lo anterior hay que unir que el interés por la estabilidad presupuestaria es mayor en gobierno central, que es quien responde del control del déficit ante la Unión Europea, lo cual refuerza la atención prestada al PO.

Los gobiernos autonómicos han ido retrasado en el proceso de implantación del PO, entre otros motivos porque en su andadura inicial estaban más interesados en una correcta valoración de las nuevas competencias transferidas que en modernizar sus sistemas de presupuestación y gestión.

Sin embargo, tanto los informes de los órganos de control externo como el propio interés de algunos gobiernos subcentrales por mejorar la eficiencia de los programas de gasto ha llevado a que desde comienzos del siglo XXI todas las CC.AA españolas cuenten con presupuestos por objetivos, si bien de calidad desigual.

De cara al futuro, dos son las principales tareas para un desarrollo pleno del PO en el nivel de gobierno autonómico.

La primera sería el cerrar el ciclo de la presupuestación por objetivos, rindiendo cuentas de la ejecución presupuestaria en términos del nivel de consecución de los objetivos fijados (ya sea en términos de output o de resultados) para los distintos programas y su coste y el tener en cuenta dichos resultados para mejorar la gestión y orientar la asignación de recursos de los futuros presupuestos.

La segunda, sería reforzar la coordinación presupuestaria entre las CC.AA¹⁷, acordando unos indicadores de resultados homogéneo para las principales áreas de gasto, lo cual permitiría una comparación interregional de la eficiencia relativa de los gestores, identificando las mejores prácticas y difundiendo los métodos de gestión más eficaces

¹⁷ Existe un organismo , el Consejo de Política Fiscal y Financiera, en el que están representados todos los Departamentos de Hacienda autonómicos y el Ministro de Economía y Hacienda del gobierno central, que tiene entre sus funciones la coordinación presupuestaria y del endeudamiento

Referencias

Aja, E (2003)

El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales. (2ª edición)

Ed Alianza , Madrid

Auditor General of Canada (2003)

Reporting on Outcomes: Setting Performance Expectations and Telling Performance Stories. Discussion Paper

Balassone, F; Franco, D y Zotteri, S (2004)

“EMU, Fiscal Rules and Fiscal Decentralisation” .

Presupuesto y Gasto Público, nº 35, pp.63-99

Bartle, J (Ed) (2001)

Evolving Theories of Public Budgeting

Research in Public Administration, vol 6

Ed Elsevier Science, New York

Curristine, T (2005)

Performance Information in the Budget Process: Results of OECD 2005

26th Annual Meeting of Senior Budget Officials, Paris, 30-31 May

Diamond, J (2005)

Establishing a Performance Management Framework for Government

FMI Working Paper 05/50

Flynn, Norman (2001)

Moving to Outcome Budgeting (Commissioned for the Finance Committee by the Scottish Parliament Research and Information Group)

(disponible en

www.scottish.parliament.uk/business/committees/historic/finance/reports- /fir02-mob-02htm)

FMI (2001)

Manual on Fiscal Transparency

Ed FMI Fiscal Affairs Department

Fuentes, A ;Wurzel, E y Wörgötter, A (2006)

Reforming Federal Fiscal Relations in Austria

OECD Economics Department Working Paper n° 474

Furubo, J (2003)

“The Role of Evaluation in Political and Administrative Learning and the Role of Learning in Evaluation Praxis”

OECD Journal on Budgeting, vol 3, n° 3, pp.67-85

Garcia Crespo, M (Dir) (2005)

El control del Gasto Público en Europa. La coordinación de la auditoría pública en la Unión Europea. Ed Instituto de Estudios Fiscales, Madrid

García Crespo, M (2005)

“El control del gasto público en España”, en Garcia Crespo (Dir) op, cit, pp.131-181

Gross, J (2001)

The Cult of Efficiency. Ed Anansi Press, Toronto

Hameed, F (2005)

Fiscal Transparency and Economic Outcomes

FMI Working Paper /05/225

Joumard, I y Giorno, C (2005)

Getting the most out of Public Sector Decentralization in Spain

OECD Working Paper ECO/WKP (2005)23

Kristensen, J; Groszyk, W y Buhler, B (2001)

“Outcome focused Management and Budgeting”

OECD Journal on Budgeting, vol 1, n° 4, pp.7-35

Lienert, I (2005a)

Are Laws Needed for Public Management Reforms?. An International Comparison
FMI Working Paper /05/62

Lienert, I (2005b)

Who Controls the Budget: The Legislature or the Executive?
FMI Working Paper /05/115

Maluquer, S y Tarrach, A (2006)

“Gestión estratégica del presupuesto y orientación a resultados. La reforma
presupuestaria de la Generalitat de Catalunya”.
Presupuesto y Gasto Público, nº 43, pp 9-39

Milesi-Ferreti, G y Moriyama, K (2004)

Fiscal Adjustment in EU Countries: A Balance Sheet Approach
FMI Working Paper /04/143

Monasterio Escudero, C y Fernandez Llera, R (2004)

“El principio de transparencia en la normativa de estabilidad presupuestaria”
Hacienda Pública Española, monográfico 2004, pp. 127-151

NASBO (National Association of State Budget Officers)(2002)

Budget Processes in the States
(disponible en www.nasbo.org)

OECD (2001)

OECD Best Practices for Budget Transparency
PUMA/SBO (2000)6/Final

OECD (2004)

The Legal Framework for Budget Systems. An International Comparison
OECD Journal on Budgeting, vol 4, nº 3 (Special Issue)

OECD-SIGMA Project (2002)

Relations Between Supreme Audit Institutions and Parliamentary Committees

SIGMA Paper nº 33

OECD-SIGMA Project (2005)

Achieving High Quality in the Work of Supreme Audit Institutions

SIGMA Paper nº 34

Robinson, M y Brumby, J (2005)

Does Performance Budgeting Work?. An Analitical Review of the Empirical Literature.

FMI Working Paper /05/21

Ruiz-Huerta, J; Zapico, E; Loscos, J y Takahashi, T (2006)

“La Presupuestación por Resultados en España: antecedentes, situación actual y perspectivas tras dos décadas de reformas”. Seminario sobre “ Políticas fiscales para el crecimiento y la cohesión”. Universidad Internacional Menendez Pelayo, Santander, 10 a 14 de julio de 2006 (mimeo)

Sanchez Revenga, J (2005)

“El Presupuesto por Programas en España”

Economistas, nº 105, pp. 29-39

Schick, Allen (2003)

“The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come, but Whose Implementation Has Not” OECD Journal on Budgeting, vol 3, nº 2, pp.71-104

Swain, J y Hartley, J (2001)

“Incrementalism: Old But Good?”, en Bartle, J , op, cit, pp.11-27

Warren, K y Barnes, C (2003)

“The Impacto of GAAP on Fiscal Decision Making: A Review of Twelve Years Experience with Accrual and Output-based Budgets in New Zealand”

OECD Journal of Budgeting , vol 3, nº 4, pp.7-40

Wedel, E (2005)

“El control financiero público en Europa. El ejemplo de la República Federal de Alemania”, en Garcia Crespo (Dir) op. cit. pp 107-130

World Bank, (2001)

Features and Functions of Supreme Audit Institutions. PREM notes, nº 59

Zapico Goñi, E (1988)

“La modernización del gasto público”

Papeles de Economía Española, nº 37, pp.465-488

Igualdad de oportunidades educativas y eficiencia productiva: una aproximación empírica con aplicación al caso de la provincia de Buenos Aires

Juan Carlos Mongan,^a Daniel Santín^b y Aurelia Valiño^b

^aGrupo de Investigación Económica, Mterio. de Economía de la Pcia. de Buenos Aires

^bDepartamento de Economía Aplicada VI, Universidad Complutense de Madrid

RESUMEN

El objetivo del presente trabajo es estimar cómo deberían distribuirse los recursos destinados a la educación con el fin de alcanzar la igualdad de oportunidades educativas. Dado que este último concepto no es único, se consideran distintas acepciones del mismo. Para ello, en primer lugar se utiliza un modelo de función de producción de frontera estocástica, con datos individuales obtenidos a partir de evaluaciones y encuestas a alumnos de sexto grado de EGB de la provincia de Buenos Aires. Este tipo de modelos permiten estimar, conjuntamente con los determinantes del desempeño educativo, el grado de ineficiencia con el que se desempeñan escuelas y alumnos, lo cual en el caso de los últimos se relaciona estrechamente con su esfuerzo y motivación. Se concluye que los resultados varían drásticamente en función de qué se entienda por igualdad de oportunidades educativas. Si por ello nos referimos a “darle a todos lo mismo”, los resultados no son muy significativos. Si por el contrario lo que se busca es igualar los resultados académicos de todos los estudiantes, tal política se torna impracticable. Pero si lo que se pretende es igualar resultados considerando el esfuerzo que llevan a cabo los alumnos, es decir, igualar los rendimientos que potencialmente pueden alcanzar, la política es perfectamente alcanzable aunque los resultados medios caen considerablemente. No obstante, si se levanta la restricción presupuestaria y se fijan rendimientos medios iguales a los actuales, tal política sigue siendo alcanzable aunque sería necesario más que cuadruplicar el gasto por alumno.

Palabras clave: igualdad de oportunidades, educación, frontera estocástica.

Clasificación JEL: C67, H52, I28

Dirección de contacto: Juan Carlos Mongan, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, Calle 8 entre 45 y 46, CP: 1900, La Plata, Argentina. Teléfono: (221) 4294400 interno 84591 – E-mail: cmongan@ec.gba.gov.ar

1 Introducción

Objetivos tales como la reducción del fracaso escolar, el aumento del rendimiento académico, la mejora en la calidad de la enseñanza y la igualdad de oportunidades para todos los alumnos, engloban, a grandes rasgos, el deseo general de todos los colectivos que componen el mundo educativo. Al respecto, no existen dudas de que le cabe al Estado una responsabilidad prioritaria en el logro de tales metas. Sin embargo, en un contexto de escasez, la eficiencia en la gestión de los recursos debe ser también un objetivo prioritario.

Las anteriores afirmaciones normativas están incluso reconocidas en el ordenamiento jurídico de gran parte de las naciones. En Argentina, la Constitución Nacional establece en su artículo 75° inciso 19° que [Corresponde al Congreso:] “...sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales:¹ **que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado**, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y **la igualdad de oportunidades** y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal...”²

Asimismo, en los últimos años se ha intensificado la preocupación por el papel que debe cumplir el sector público en la financiación de la educación, y en particular sobre el correcto uso de los recursos destinados a este fin. La Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075, promulgada en 2006, establece en su artículo 1° que “El Gobierno nacional, los Gobiernos provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires aumentarán la inversión en educación, ciencia y tecnología, entre los años 2006 y 2010, y **mejorarán la eficiencia en el uso de los recursos con el objetivo de garantizar la igualdad de oportunidades de aprendizaje**”.

¹ En Argentina, la prestación de servicios educativos está fundamentalmente en manos de las provincias. En 2004 el gasto en educación no universitaria ejecutado por éstas representó el 93% del gasto en tal rubro consolidado a nivel nacional.

² La Constitución de la provincia de Buenos Aires va en el mismo sentido. En su artículo 198° establece que “**La educación es responsabilidad indelegable de la provincia**, la cual coordinará institucionalmente el sistema educativo y **proveerá los servicios correspondientes, asegurando el libre acceso, permanencia y egreso a la educación en igualdad de oportunidades...**”

Ahora bien, ¿qué se entiende por igualdad de oportunidades educativas? Si bien suele ser usual, tanto en el ámbito académico como en el político, referirse a tal concepto, el mismo está muy lejos de tener una definición unívoca. Su significado ha evolucionado a través del tiempo gracias a las contribuciones de distinguidos filósofos, sociólogos y economistas, con lo cual es muy normal hablar de igualdad de oportunidades para referirse a conceptos muy diferentes.

Coleman (1968) ya reconocía tal confusión, por lo que intentó resumir la cuestión en dos conceptos alternativos: El primero era el de **igualdad de inputs**, lo cual requiere proporcionar igual cantidad de recursos educativos a todos los individuos. En general, el mismo ha sido interpretado como igualdad de gasto por alumno. El segundo concepto era el de **igualdad de outputs**, el cual hace referencia a la obtención de idénticos resultados escolares.

Sin embargo, el propio Coleman (1975) concluyó que la igualdad de oportunidades “no era un término significativo”. Esto se debería a que, argumentaba el citado autor, en el caso de la igualdad de *inputs*, el concepto es muy débil puesto que tiene poca o nula influencia sobre los resultados escolares. Garantizar igual financiamiento educativo per cápita no lleva a obtener resultados escolares similares, ya que cada niño es capaz de hacer uso de los recursos educativos (maestros, libros, computadoras, etc.) con diferentes grados de efectividad. Por otro lado, si se considera la igualdad de *outputs*, la política se torna impracticable, ya que se requeriría una desmesurada cantidad de recursos para implementarla. Coleman atribuía esta baja efectividad de la política educativa a la influencia superlativa de las características socioeconómicas de los estudiantes sobre el rendimiento, y a que “la escuela nunca puede ir más allá de la responsabilidad del niño y de la familia”

Siguiendo esta última idea, John Roemer (2005) argumenta que la igualdad de *outputs* falla justamente en “llevar a los individuos a hacerse responsables de sus acciones imprudentes, las cuales pueden, en ausencia de reparación, reducir el valor de sus *outputs*. Por ello, en el caso de la educación, una política de **igualdad de oportunidades** debería distinguir entre las circunstancias que están más allá del control del alumno e influyen en su capacidad para aprovechar los recursos educativos, y sus actos autónomos de voluntad y esfuerzo. Así pues, una política que pretende propender a la igualdad de oportunidades debería llevar a que los resultados entre individuos

puedan variar, pero sólo como consecuencias de las elecciones personales y no como consecuencia de sus características socioeconómicas (Roemer, 1998).

En tal marco, el objetivo principal de este trabajo es el de estimar cómo deberían distribuirse los recursos educativos para cumplir con los tres objetivos de igualar oportunidades educativas antes descriptos.

Para ello, se dividió el trabajo en cinco secciones incluyendo esta introducción. En la siguiente sección se presenta la metodología a utilizar. Luego, en la tercera sección, se describen la base de datos y las variables escogidas. En la cuarta sección se resumen los resultados y finalmente se exponen las principales conclusiones.

2 Metodología

Para calcular cómo deberían distribuirse los recursos con el fin de igualar oportunidades educativas, es preciso previamente saber cómo se relacionan los insumos escolares y el contexto socioeconómico con los resultados académicos. De esta manera, se podrá contar, entre otras cosas, con una medida de cómo influye el gasto educativo sobre el rendimiento de cada uno de los alumnos.

El método más comúnmente utilizado para ello es el estimar una función de producción educativa que relacione las variables individuales, familiares, escolares y contextuales (*inputs* educativos) y los resultados académicos (*outputs* educativos). Asimismo, es indudable que el esfuerzo que realiza cada alumno tendrá una importante influencia sobre su rendimiento. Por ello, el estudio debería ser analizado considerando la posible existencia de comportamientos ineficientes.

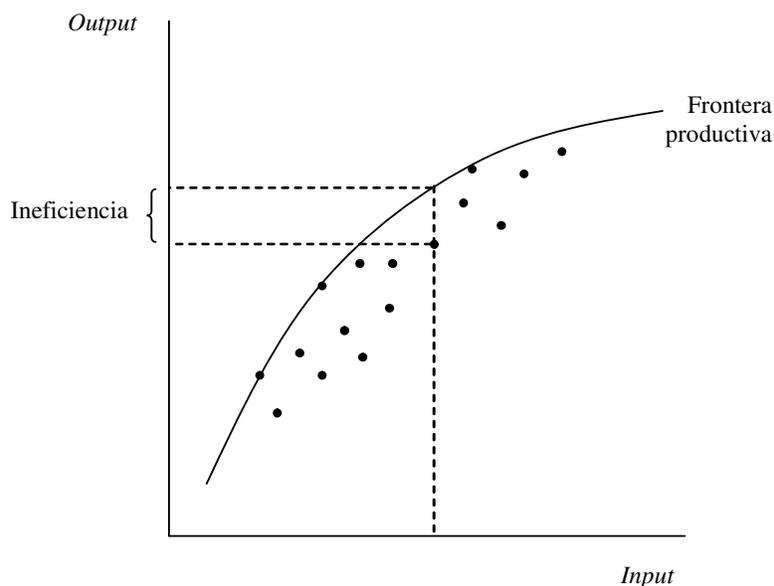
Así pues, se parte de un modelo de función de producción en educación con un esquema *input-output* similar al considerado por Levin (1974) y Hanushek (1979), pero adaptado para considerar la posible existencia de ineficiencia en la producción:

$$A_i \leq f(B_i, W_i, P_i, I_i) \quad (\text{ecuación 1})$$

donde A_i es el *output* educativo del alumno i medido en puntos alcanzados en un test estandarizado, B_i son las características socioeconómicas del hogar, W_i son los *inputs* escolares (maestros, libros, computadoras, etc.), P_i recoge las características de los compañeros de clase, e I_i denota la capacidad innata del alumno.

Gráfico 1

Función de producción educativa con ineficiencia productiva



Para estimar la ecuación 1, se utiliza un modelo de frontera estocástica de producción como el propuesto por Aigner, Lovel y Schmidt (1977). El mismo provee estimadores de los parámetros de un modelo lineal con residuos generados por una mezcla de dos componentes: un componente que tiene una distribución estrictamente no negativa, y otro componente con una distribución simétrica. Los estimadores así obtenidos son usados para calcular una frontera estocástica de producción educativa, siendo el componente no negativo del término de error interpretado como la medida de ineficiencia.

Asumiendo una tecnología de producción tipo Cobb Douglas, habría que estimar la siguiente ecuación:

$$\ln A_i = \beta_0 + \sum_{n=1}^N \beta_n \ln(x_{n,i}) + \beta_w \ln w_i + v_i - u_i \quad (\text{ecuación 2})$$

donde w_i es una variable controlable por el hacedor de política, es decir un *input* escolar que en nuestro caso será el gasto por alumno, las x_{ni} son las variables dependientes no controlables (factores socioeconómicos, características de los compañeros de clase y otros insumos escolares). El término v_i es el ruido aleatorio, el cual se espera que capture las características no observables en los alumnos, principalmente las habilidades innatas, pero también la suerte así como algunas otras características familiares y escolares no observables. u_i es un término no negativo que representa la ineficiencia

productiva de la unidad i . Siguiendo a Perelman y Santín (2005), cuando se estima un modelo de este tipo aplicado al sector educativo y con datos desagregados a nivel individual, la ineficiencia puede ser atribuida a las diferencias en el esfuerzo, motivación y organización, tanto de los alumnos como de los maestros y las escuelas.

Para hallar los parámetros del modelo anterior, es decir los β_n y β_w , lo más usual es hacer algunos supuestos respecto a la distribución de las v_i y las u_i y estimar el modelo utilizando el método de máxima verosimilitud,³ de manera que es preciso estimar otros dos parámetros, σ^2 y γ , donde de acuerdo con Aigner, Lovell y Schmidt (1977), $\lambda = \sigma_u^2 / \sigma_v^2$ y $\sigma = \sqrt{\sigma_u^2 + \sigma_v^2}$.

Utilizando la información anterior, es posible descomponer la varianza de la variable endógena de la ecuación 2, de manera tal que:

$$S_A^2 = \hat{S}_{yhat}^2 + \hat{S}_v^2 + \hat{S}_u^2 = 1$$

donde \hat{S}_{yhat}^2 es el porcentaje de la varianza de la variable dependiente ($\ln A_i$) que es explicada por la frontera estimada; \hat{S}_u^2 es el porcentaje de la varianza explicada por el término de ineficiencia; y \hat{S}_v^2 es el porcentaje de la varianza explicado por el término de error aleatorio. Para estimar los distintos componentes, primero se calcula un *pseudo-R*² del modelo, y los otros dos términos surgen como diferencia. La participación de cada uno de ellos se calcula a partir de los parámetros estimados σ_u^2 y σ_v^2 .

Adicionalmente, nuevamente siguiendo a Perelman y Santín (2005), puede asumirse que las diferencias en el desempeño de las escuelas es independiente de las diferencias entre estudiantes, sólo detectable en el nivel intra-escuela, por lo que \hat{S}_u^2 puede ser descompuesto mediante un análisis de varianza:

$$\hat{S}_u^2 = \hat{S}_{uW}^2 + \hat{S}_{uB}^2$$

donde \hat{S}_{uW}^2 y \hat{S}_{uB}^2 indican la varianza de la ineficiencia intra-escuela y entre-escuelas respectivamente.

Esto último será necesario para calcular la parte del término de ineficiencia estimado atribuible al alumno (\hat{u}_{wi}) y la parte atribuible a la escuela (\hat{u}_{Bi}), tal que $\hat{u}_i = \hat{u}_{wi} + \hat{u}_{Bi}$.

³ Para mayor detalle al respecto véase por ejemplo Coelli *et al.* (2005) o Greene (1993).

La ineficiencia de la escuela obviamente es igual para todos los alumnos dentro de una misma escuela, y es definida como:

$$\hat{u}_{Bj} = sf_j * \hat{u}_{\min,j}$$

$$\text{con } sf_j = \frac{n_j \cdot \hat{S}_{uB}^2}{n_j \cdot \hat{S}_{uB}^2 + \hat{S}_{uW}^2}$$

donde $\hat{u}_{\min,j}$ es el mínimo valor de \hat{u}_i para la escuela j , sf_j es un factor de disminución y n_j es la cantidad de alumnos en la escuela (aula) j ,

La razonabilidad de aplicar este factor de disminución es que, en caso contrario, de haber pocos alumnos en el aula sería más probable atribuir una mayor proporción de la ineficiencia a la escuela. En el caso extremo en el que hubiera un único alumno en la escuela, toda la ineficiencia sería atribuida a esta última. Así pues, cuando n_j crece lo hace también sf_j , el cual será siempre menor o igual a 1.

Finalmente, la ineficiencia atribuible al alumno surge por diferencia:

$$\hat{u}_{wi} = \hat{u}_i - \hat{u}_{Bj}$$

A partir de la estimación del modelo anterior será posible calcular la cantidad de recursos (w_i) que deberían destinarse a cada alumno con el fin de alcanzar los distintos objetivos de igualdad de oportunidades.

3 Los datos

Para el análisis empírico se utilizan datos de alumnos que estaban cursando sexto grado de Educación General Básica en la provincia de Buenos Aires durante el año 2000. Los datos provienen del Operativo Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa de la República Argentina, llevado a cabo por el Ministerio de Educación. El operativo abarca a todos los estudiantes bonaerenses, alcanzando en el año de referencia a 187.260 alumnos distribuidos en 4.201 escuelas públicas y privadas.⁴

De la mencionada base de datos es posible obtener dos tipos de información. Por un lado, referente a evaluaciones estandarizadas en distintas materias. Por otro lado, las

⁴ La base de datos original presentaba muchos valores perdidos por lo que, tras su tratamiento, en este trabajo sólo se utilizó la información correspondiente a 110.608 alumnos pertenecientes a 3.207 escuelas.

pruebas son complementadas con encuestas a alumnos y directores de las escuelas. Así, es posible contar con información relacionada tanto con los resultados académicos de los estudiantes como con una serie de características de los mismos y del entorno donde se lleva a cabo el proceso de aprendizaje.

Se utilizan datos a nivel individual permitiendo introducir el efecto de los compañeros de clase sobre cada alumno e indagar acerca de cómo distintas variables afectan a distintos alumnos. En cuanto a la selección de las variables representativas del *output* cabe mencionar que, dada la dificultad de definir un *output* global que refleje los resultados de toda la actividad educativa, se seleccionó un *output* parcial. Como es habitual en estos casos, se ha optado los logros académicos alcanzados por los alumnos, por ser éste el objetivo primordial de la enseñanza a nivel de educación básica. Así pues, como *output* se consideran las notas en las pruebas estandarizadas en lengua.

Entre los *inputs* se tienen en cuenta distintas variables que responden a los insumos escolares, así como a las características de los estudiantes y de los compañeros del aula. Entre los insumos escolares se consideraron tres variables que tienen el mismo valor para cada alumno dentro de una misma aula. Las mismas son la *condición del edificio y del aula*, las cuales surgen de una serie de preguntas que se encuentran en el cuestionario del director de cada establecimiento. A partir de un número de preguntas referentes al estado y mantenimiento del aula y el edificio escolar se construyó un índice que va desde 5 (muy mal estado) a 15 (muy buen estado) en el primer caso y de 6 (muy mal estado) a 24 (muy buen estado) en el segundo.

La otra variable incluida como insumo escolar es el *gasto por alumno*. Para construir dicha variable se utiliza el salario medio del maestro en el año de la encuesta, el cual se considera que puede variar en función de su antigüedad y de su condición de titularidad. El *gasto por alumnos* se obtiene de dividir tal salario por la cantidad de alumnos en el aula.

Por otro lado, debido a la decisiva importancia que tienen sobre el rendimiento académico, se incluye una serie de variables representativas de las características socioeconómicas del estudiante y de su entorno. Entre las variables socioeconómicas correspondientes a cada alumno se consideraron los bienes que hay en la casa del mismo y la máxima educación alcanzada por sus padres. En el primer caso se construyó un índice que va desde 0 (no dispone de ningún bien) hasta 18 (dispone de todos los

bienes).⁵ En cuanto a la máxima educación alcanzada por los padres se construyeron cuatro variables dicotómicas, las cuales toman el valor igual a 1 si es que el mayor nivel educativo alcanzado por la madre o el padre se corresponde con cada uno de los niveles considerados, los cuales fueron: primario completo, secundario completo, universitario incompleto y universitario completo. Asimismo, también se incluyeron una serie de variables dicotómicas que se consideran a nivel individual. Las mismas fueron *sexo*, *escuela privada*, *robos y violencia en la escuela*, presencia de *libro en casa*, *trabaja*,⁶ y *necesidades básicas insatisfechas*.⁷

Finalmente, se incluyeron tres variables que son consideradas a nivel del aula y que representan el efecto compañeros. Las mismas fueron: la proporción de estudiantes del aula que viven en *hogares con necesidades básicas insatisfechas*, el *porcentaje de alumnos repetidores* en el aula y el *nivel socioeconómico promedio* del aula. Esta última variable se construyó a partir de un indicador que pondera a partes iguales la tenencia de bienes en el hogar y el mayor nivel educativo alcanzado por los padres.⁸

En el Cuadro 1 se resumen las estadísticas descriptivas de todas las variables, tanto de los *inputs* como del *output*.

⁵ La misma consiste en un índice que surge de la suma de la posesión (=1) o no (=0) de cada uno de los 18 bienes incluidos en la encuesta (1. calefón o termotanque, 2. heladera, 3. freezer o heladera con freezer, 4. cocina a gas, 5. ventilador, 6. horno microondas, 7. video casetera, 8. lavarropa, 9. secarropa, 10. computadora, 11. Internet, 12. equipo de música, 13. auto propio, 14. teléfono, 15. TV color, 16. TV por cable, 17. video filmadora 18. aire acondicionado). Siguiendo a Llach, Montoya y Roldán (1999), en los casos de no respuesta se consideró que no presentaba el bien.

⁶ Se considera que un alumno trabajo en caso de que dedique tiempo en actividades remuneradas o bien en ayudar en el trabajo a sus padres

⁷ Se considera que un hogar presenta necesidades básicas insatisfechas si cumple al menos una de las siguientes condiciones: i) Hacinamiento: en el hogar viven en promedio más de tres personas por habitación. ii) Vivienda inconveniente: vivienda sin agua por cañería, sin instalación eléctrica o si cocinan en la misma habitación que usan para dormir. iii) Condiciones sanitarias deficiente: la vivienda no tiene baño o tiene pero el mismo no tiene inodoro. iv) Asistencia escolar: si tiene algún hermano en edad escolar que abandonó la escuela o que nunca fue a la misma.

⁸ Para mayor detalle sobre la construcción de este índice véase Llach, Montoya y Roldán (1999).

Cuadro 1
Estadísticas descriptivas de los inputs y el output

	Observaciones	Media	Desvío típico	Mínimo	Máximo
<i>Output</i>					
Nota en lengua	110.608	62,85	19,45	10,00	100,00
<i>Inputs escolares</i>					
Estado del aula	110.608	17,66	3,90	6,00	24,00
Estado del edificio	110.608	12,82	2,36	5,00	15,00
Gasto por alumno	110.608	21,58	2,68	17,88	26,06
<i>Inputs individuales</i>					
Cantidad de bienes en el hogar	110.608	11,49	3,28	0,10	18,00
Máxima educación de los padres	110.608	4,93	1,72	2,00	7,00
Trabaja (<i>Sí=1</i>)	110.608	0,09	0,28	0,00	1,00
Sexo (<i>Mujer=1</i>)	110.608	0,49	0,50	0,00	1,00
NBI ² (<i>Sí=1</i>)	110.608	0,46	0,50	0,00	1,00
Libro en casa (<i>Sí=1</i>)	110.608	0,82	0,38	0,00	1,00
Escuela privada (<i>Sí=1</i>)	110.608	0,32	0,47	0,00	1,00
Robos en la escuela (<i>Sí=1</i>)	110.608	0,51	0,50	0,00	1,00
Violencia en la escuela (<i>Sí=1</i>)	110.608	0,40	0,49	0,00	1,00
<i>Inputs de la clase</i>					
NES ¹ promedio de la clase	110.608	101,19	15,78	43,73	150,56
Compañeros repetidores	110.608	0,14	0,10	0,03	1,00
NBI ² promedio de la clase	110.608	0,46	0,22	0,03	1,00

Notas: ¹ Nivel socioeconómico. ² Necesidades básicas insatisfechas.

4 Resultados

En el Cuadro 2 se recogen los resultados de la estimación del modelo de frontera estocástica. Del mismo se desprende que todas las variables consideradas como regresoras presentan el signo esperado y son estadísticamente significativas al 99%, aunque los coeficientes son relativamente pequeños.

Es destacable que, si bien la influencia de las variables escolares era esperable desde un punto de vista teórico, las aplicaciones empíricas no suelen llegar a resultados concluyentes, existiendo una gran controversia al respecto (Hanushek, 1986 y 2003).

La misma dirección que las anteriores variables muestran la *cantidad de bienes en el hogar*, el *nivel socioeconómico promedio*, y las variables que muestran el *máximo nivel educativo alcanzado por los padres*, así como la presencia de *libros en casa* para estudiar, y los *robos* y la *violencia* en la escuela. Como resultado de la forma en que las mismas están definidas, el resto de las variables muestran una relación contraria. Por último, se encuentra que, en promedio las mujeres se desempeñan mejor que los hombres, y lo mismo ocurre con los alumnos que asisten a escuelas privadas en relación con los que concurren a escuelas públicas.

Cuadro 2

Estimación de la frontera de producción estocástica en lengua

Variables	Parámetros	Estadístico z
Intercepto	3,233	94,41
$\ln x_1$ (cantidad de bienes)	0,011	5,89
$\ln x_2$ (NES promedio clase)	0,160	23,34
$\ln x_3$ (compañeros repetidores)	-0,027	-22,67
$\ln x_4$ (NBI promedio aula)	-0,052	-29,28
$\ln x_5$ (estado del aula)	0,032	7,02
$\ln x_6$ (estado del edificio)	0,025	5,06
$\ln x_7$ (gasto por alumno)	0,064	11,33
Trabaja ($Sí=1$)	-0,031	-12,73
Sexo ($Varón=1$)	-0,053	-38,29
NBI ($Sí=1$)	-0,064	-40,93
Libro en casa ($Sí=1$)	0,013	7,33
Escuela privada ($Sí=1$)	0,028	14,45
Robos en la escuela ($Sí=1$)	-0,018	-12,34
Violencia en la escuela ($Sí=1$)	-0,038	-25,77
<i>Máxima educación de los padres</i>		
Primario completo	0,025	11,21
Secundario incompleto	0,029	15,85
Secundario completo	0,018	5,33
Universitario completo	0,016	8,09
<i>Otros parámetros</i>		
σ_v	0,084	
σ_u	0,419	
σ^2	0,125	
λ	2,815	
Eficiencia media	0,749	
Bondad de Ajuste (<i>pseudo R²</i>)	34,5%	

En el Cuadro 3 se muestra la estimación de la descomposición de la varianza de la variable dependiente. Lo primero que llama la atención es que la parte que es explicada por el modelo es del 35,5%, relativamente elevada si se la compara con otros estudios que pretenden estimar los determinantes del rendimiento académico individual mediante técnicas similares.⁹ El término aleatorio, atribuible a factores no observables, como las habilidades innatas, algunas circunstancias familiares o simplemente a la suerte, es el término menos significativo, explicando sólo el 7,3% del total de la varianza. Por último, la ineficiencia juega el rol más importante (58,1%), y es atribuible mayoritariamente al alumno (47,1%) que a la escuela (11,0%).

⁹ Un completo repaso de la utilización de técnicas econométricas para la estimación de los determinantes del rendimiento académico aplicadas al caso argentino puede verse en Mongan (2007).

Cuadro 3
Descomposición de la varianza

Componentes	Participación
Modelo	\hat{S}_{yhat}^2 34.5%
Término de error	\hat{S}_v^2 7.3%
Ineficiencia de la escuela	\hat{S}_{uB}^2 11.0%
Ineficiencia del alumno	\hat{S}_{uW}^2 47.1%
Varianza total	\hat{S}_A^2 100.0%

Ahora bien, sobre la base de los resultados anteriores es posible simular los resultados que tendría cada alumno si se modificara el *gasto por alumno*. En función de lo que se considere como igualdad de oportunidades distinta será la forma en que deberá distribuirse el mismo. Así pues, se consideran tres definiciones alternativas de igualdad de oportunidades: ‘igualdad de *inputs*’, ‘igualdad de *outputs*’ e ‘igualdad de oportunidades’ propiamente dicha.

Se parte de una situación inicial representada por la ecuación 3. Esto es, igual al rendimiento esperado por el modelo de frontera estocástica.

$$\ln \hat{A}_i = \hat{\beta}_0 + \sum_{n=1}^N \hat{\beta}_n \ln(x_{n,i}) + \hat{\beta}_w \ln w_i - \hat{u}_i \quad (\text{ecuación 3})$$

donde \hat{A}_i , $\hat{\beta}_0$, $\hat{\beta}_n$, $\hat{\beta}_w$ y \hat{u}_i son los parámetros estimados.

Con el afán de simplificar la exposición de los resultados se dividió la muestra en quintiles de nivel socioeconómico (NES) y de esfuerzo (eficiencia productiva del alumno). Así, en el Cuadro 4 se muestra la situación inicial respecto a la distribución del rendimiento académico promedio y del *gasto por alumno* promedio por quintiles de esfuerzo y NES. Como era de esperar, la parte superior del cuadro muestra que los resultados académicos están positivamente relacionados tanto con el esfuerzo como con el nivel socioeconómico. Asimismo, en la parte inferior puede verse como existe una asignación regresiva del gasto por alumnos puesto que el mismo se relaciona positivamente con el NES.

Cuadro 4
Situación Inicial por quintiles de NES y esfuerzo

		Esfuerzo (eficiencia productiva del alumno)					
		1	2	3	4	5	Media
Rendimiento esperado							
NES	1	34,2	52,1	62,5	69,0	71,2	56,6
	2	36,3	54,9	66,4	73,2	75,4	60,7
	3	36,9	56,4	68,0	75,4	77,4	62,7
	4	37,4	57,4	69,8	77,2	79,6	64,6
	5	40,2	60,8	73,6	81,7	83,5	71,8
	Media	36,3	55,4	67,3	74,9	76,8	62,1
Gasto por alumno							
NES	1	21,3	21,3	21,4	21,3	21,4	21,3
	2	21,3	21,5	21,6	21,6	21,5	21,5
	3	21,4	21,5	21,5	21,6	21,5	21,5
	4	21,5	21,6	21,7	21,7	21,6	21,6
	5	21,7	21,9	22,1	22,0	21,9	21,9
	Media	21,4	21,5	21,7	21,7	21,6	21,6

Para el caso de la política de igualdad de *inputs*, se quiere simular cuál sería el rendimiento esperado si todos los individuos se beneficiaran del mismo *gasto por alumno*. Así pues, simplemente se le asigna a cada uno el gasto promedio de manera tal que el gasto total permanece constante. Analíticamente sería:

$$\ln A_{1,i} = \hat{\beta}_0 + \sum_{n=1}^N \hat{\beta}_n \ln(x_{n,i}) + \hat{\beta}_w \ln \bar{w} - \hat{u}_i \quad (\text{ecuación 1})$$

$$\text{Tal que } \bar{w} = \frac{\sum_i^N w_i}{N}$$

En el Cuadro 5 se exponen los resultados. Como puede verse en el mismo, la variabilidad de los resultados se reduce moderadamente en relación con la situación inicial. Sin embargo, el rendimiento se sigue relacionando fuertemente con el esfuerzo y el nivel socioeconómico del alumno. Por otro lado, los resultados medios del sistema permanecen casi constantes, siendo la nota promedio de 62,1 puntos tanto en la situación inicial como en la política de igualdad de *inputs*.

Cuadro 5
Igualdad de inputs por quintiles de NES y esfuerzo

		Esfuerzo (eficiencia productiva del alumno)					
		1	2	3	4	5	Media
Rendimiento esperado							
NES	1	34,4	52,3	62,7	69,3	71,5	56,8
	2	36,5	55,1	66,4	73,2	75,5	60,8
	3	37,0	56,4	67,9	75,2	77,4	62,7
	4	37,5	57,3	69,6	76,9	79,4	64,4
	5	40,1	60,4	73,0	81,0	82,9	71,3
	Media	36,4	55,4	67,2	74,7	76,7	62,1
Gasto por alumno							
NES	1	21,6	21,6	21,6	21,6	21,6	21,6
	2	21,6	21,6	21,6	21,6	21,6	21,6
	3	21,6	21,6	21,6	21,6	21,6	21,6
	4	21,6	21,6	21,6	21,6	21,6	21,6
	5	21,6	21,6	21,6	21,6	21,6	21,6
	Media	21,6	21,6	21,6	21,6	21,6	21,6

En segundo lugar se simula una política de igualdad de *outputs*, la cual consiste en asegurar que todos los alumnos obtengan los mismos resultados independientemente de su condición socioeconómica y del esfuerzo que realicen. Dado que pueden existir un sinnúmero de soluciones que satisfacen tal condición, se supone que el gasto total permanece constante con lo cual se asegura que habrá una única solución. Analíticamente:

$$\overline{\ln A} = \hat{\beta}_0 + \sum_{n=1}^N \hat{\beta}_n \ln(x_{n,i}) + \hat{\beta}_w \ln w_{2,i} - \hat{u}_i \quad (\text{ecuación 2})$$

$$\ln w_{2,i} = \frac{\overline{\ln A} + \hat{u}_i - \hat{\beta}_0 - \sum_{n=1}^N \hat{\beta}_n \ln(x_{n,i})}{\hat{\beta}_w}$$

$$\text{Con } \overline{\ln A} = C \text{ tal que } \sum_i^N w_{2,i} = \sum_i^N w_i$$

Como puede verse en el Cuadro 6, ahora todos los alumnos obtienen los mismos resultados. Sin embargo, en promedio todos los quintiles empeoran, cayendo los resultados medios en todos los casos. Esto ocurre porque, como puede verse en la parte inferior del cuadro, los recursos van destinados mayoritariamente a los alumnos más ineficientes, es decir a los que menos se esfuerzan, que no llegan ni a compensar las caídas de los individuos del mismo quintil.

Cuadro 6
Igualdad de outputs por quintiles de NES y esfuerzo

		Esfuerzo (eficiencia productiva del alumno)					
		1	2	3	4	5	Media
Rendimiento esperado							
NES	1	25,9	25,9	25,9	25,9	25,9	25,9
	2	25,9	25,9	25,9	25,9	25,9	25,9
	3	25,9	25,9	25,9	25,9	25,9	25,9
	4	25,9	25,9	25,9	25,9	25,9	25,9
	5	25,9	25,9	25,9	25,9	25,9	25,9
	Media	25,9	25,9	25,9	25,9	25,9	25,9
Gasto por alumno							
NES	1	125,4	0,0	0,0	0,0	0,0	29,5
	2	120,4	0,0	0,0	0,0	0,0	25,0
	3	101,9	0,0	0,0	0,0	0,0	20,1
	4	109,7	0,0	0,0	0,0	0,0	21,1
	5	70,1	0,0	0,0	0,0	0,0	9,0
	Media	107,9	0,0	0,0	0,0	0,0	21,6

A continuación se simula la implementación de una política de igualdad de oportunidades en el sentido de Roemer (1998), es decir, distribuyendo los recursos de manera tal de compensar a los alumnos únicamente por las diferencias de las que no son responsables, es decir, por sus condiciones socioeconómicas y por la ineficiencia atribuible a la escuela. En otras palabras, mediante esta política ya no se pretende igualar los resultados entre todos los alumnos como en el caso anterior, sino que lo que se quiere es igualar los resultados potenciales, siempre sujeto a que el gasto total permanezca constante. Analíticamente sería:

$$\overline{\ln A_{3,i} + \hat{u}_{wi}} = \hat{\beta}_0 + \sum_{n=1}^N \hat{\beta}_n \ln(x_{n,i}) + \hat{\beta}_w \ln w_{3,i} - \hat{u}_{Bi} \quad (\text{ecuación 3})$$

$$\ln w_{3,i} = \frac{\overline{\ln A_{3,i} + \hat{u}_{wi}} + \hat{u}_{Bi} - \hat{\beta}_0 - \sum_{n=1}^N \hat{\beta}_n \ln(x_{n,i})}{\hat{\beta}_w}$$

$$\text{Con } \overline{\ln A_{3,i} + \hat{u}_{wi}} = C \quad \forall i \quad \text{tal que} \quad \sum_i w_{3,i} = \sum_i w_i$$

En el Cuadro 7 puede verse como se distribuirían los recursos y el rendimiento académico si se aplicara esta política. Ahora los rendimientos académicos ya no están relacionados con el nivel socioeconómico de la población. Sin embargo, a diferencia del caso anterior, los resultados sí se relacionan positivamente con el esfuerzo que llevan a

cabo los estudiantes. Por su parte, el *gasto por alumno* se relaciona inversamente con el nivel socioeconómico, pero no tiene relación con el esfuerzo. No obstante, el rendimiento promedio del sistema empeora considerablemente pasando de 62,1 puntos en la situación inicial a 56,5 puntos. Sólo mejoran en relación a la situación inicial los individuos de peor condición socioeconómica.

Cuadro 7
Igualdad de oportunidades por quintiles de NES y esfuerzo

		Esfuerzo (eficiencia productiva del alumno)					
		1	2	3	4	5	Media
Rendimiento esperado							
NES	1	34,4	51,3	60,4	66,1	69,5	55,2
	2	35,0	51,3	60,5	66,1	69,5	56,0
	3	35,0	51,3	60,5	66,1	69,4	56,3
	4	35,0	51,3	60,5	66,1	69,4	56,7
	5	35,8	51,5	60,6	66,2	69,3	59,5
	Media	35,0	51,3	60,5	66,1	69,4	56,5
Gasto por alumno							
NES	1	51,6	38,6	32,6	27,8	30,5	37,1
	2	32,5	22,9	16,0	13,8	14,0	20,1
	3	29,0	18,8	12,9	10,8	11,3	16,6
	4	27,3	15,9	9,7	7,3	7,9	13,4
	5	14,2	6,8	4,4	2,6	3,1	5,2
	Media	37,0	24,4	17,4	13,6	15,5	21,6

Por último se simula una política similar a la anterior pero ahora ya no se supone que el gasto total permanece constante sino que se fija un rendimiento medio igual al caso inicial. Con ello, la nueva restricción sería:

$$\frac{\sum_i^N A_{4,i}}{N} = \frac{\sum_i^N A_i}{N}$$

Los resultados se resumen en el Cuadro 8. Allí puede verse cómo ahora sí mejoran considerablemente todos los rendimientos de los quintiles menores de nivel socioeconómico. Sin embargo, la aplicación de una política de este tipo significaría un incremento del presupuesto en relación con la situación inicial del orden del 344%, es decir que sería necesario más que cuadruplicar el gasto.

Cuadro 8

Igualdad de oportunidades con rendimiento igual a la situación inicial por quintiles de NES y esfuerzo

		Esfuerzo (eficiencia productiva del alumno)					
		1	2	3	4	5	Media
Rendimiento esperado							
NES	1	37,9	56,4	66,5	72,7	76,5	60,8
	2	38,5	56,4	66,6	72,7	76,4	61,6
	3	38,5	56,5	66,5	72,7	76,4	62,0
	4	38,6	56,5	66,6	72,7	76,3	62,4
	5	39,3	56,6	66,7	72,8	76,3	65,5
	Media	38,5	56,4	66,6	72,7	76,4	62,1
Gasto por alumno							
NES	1	229,1	171,3	144,6	123,3	135,3	164,5
	2	144,3	101,5	70,8	61,1	62,0	89,1
	3	128,6	83,5	57,1	47,9	50,0	73,5
	4	121,0	70,4	43,0	32,3	35,2	59,7
	5	62,9	30,0	19,4	11,5	13,7	23,2
	Media	164,1	108,1	77,3	60,4	68,7	95,7

5 Conclusiones

Es evidente que el esfuerzo y la motivación de los estudiantes juegan un rol preponderante en explicar su rendimiento académico. Asimismo, hay otros factores que son también muy importantes para explicar el desempeño. Al respecto, debe resaltarse el mayor efecto relativo de las variables relacionadas con las características socioeconómicas del alumno y con el efecto de los compañeros de clase sobre el mismo en relación con las variables de insumos escolares. Sobre las primeras el Estado tiene poca o nula capacidad de influenciarlas, al menos mediante políticas educativas. Respecto al efecto compañeros de clase, sí existen ciertas formas de modificarlas, por ejemplo mediante la implementación de cheques escolares que permitan a los alumnos de las escuelas públicas migrar hacia las escuelas de gestión privada. En todo caso, los resultados dejan abierta la puerta para futuras investigaciones en este sentido.

Por otro lado, es destacable que, pese a la importancia superlativa que las condiciones socioeconómicas y el efecto de los compañeros muestran sobre los resultados académicos, también se halló que los insumos escolares influyen considerablemente. En este sentido los resultados son muy alentadores ya que estarían mostrando la posibilidad

de influir sobre la realidad educativa mediante políticas de gasto que mejoren el equipamiento de las escuelas.

Tal situación posibilitó ensayar una serie de simulaciones de política en las que se supuso la modificación de los insumos escolares con el fin de alcanzar la igualdad de oportunidades educativas. Al respecto, cabe destacar que los resultados varían drásticamente en función de qué se considere por igualdad de oportunidades. Así pues, si por ello nos referimos tan sólo a “darle a todos los mismo”, la política sería relativamente fácil de aplicar, aunque los resultados no se modificarían sustancialmente, permaneciendo prácticamente inalteradas las diferencias en el rendimiento académico. Si por el contrario lo que se busca es igualar los resultados, tal política directamente se tornaría impracticable, puesto que o bien los resultados promedio caerían enormemente o bien el incremento de los recursos necesarios serían desmesurados. Pero si lo que se busca es igualar resultados considerando el esfuerzo que llevan a cabo los estudiantes, es decir, igualar los rendimientos que potencialmente pueden alcanzar, los resultados medios no caerían tanto. Adicionalmente, si se busca que los rendimientos medios sean similares a los actuales, sería necesario incrementar el gasto en aproximadamente un 344%.

Cuadro 9
Resumen de los resultados de política

	Nota promedio	Variación del gasto total
Situación inicial	62,1	0,0%
Política de igualdad de <i>inputs</i>	62,1	0,0%
Política de igualdad de <i>outputs</i>	25,9	0,0%
Política de igualdad de oportunidades	56,5	0,0%
Política de igualdad de oportunidades con igual rendimiento	62,1	344,2%

6 Referencias bibliográficas

- Aigner, D. J., Lovell, C.A.K. y Schmidt, P. (1977): "Formulation and estimation of stochastic production function models", *Journal of Econometrics*, 6, 21-37.
- Coelli, T.; Rao, P.; O'Donnell, C. y Battese, G. (2005) : *An Introduction to Efficiency and Productivity Analysis*, 2da edición, Springer.
- Coleman, J. (1968): "The Concept of Equality of Educational Opportunity", *Harvard Educational Review*, Vol 38 (1), 7-22.
- Coleman, J. (1975): "What Is Meant by An Equal Educational Opportunity?", *Oxford Review of Education*, Vol 1 (1), 27-29.
- Greene, W. (1993): "The Econometric Approach to Efficiency Analysis", en Fried, H.; Lovell, K. y Schmidt, S., *The Measurement of Productive Efficiency*, Oxford University Press.
- Hanushek, E. (1979): "Conceptual and empirical issues in the estimation of educational production functions", *Journal of Human Resources*, 14, 351-388.
- Hanushek, E. (1986): "The Economics of Schooling: Production and Efficiency in Public Schools", *Journal of Economic Literature*, Vol 24(3), 1141-1171.
- Hanushek, E. (2003): "The failure of input-based schooling policies", *The Economic Journal*, 133, 64-98.
- Levin, H. (1974): "Measuring efficiency in education production", *Public Finance Quarterly*, 2, 2-24.
- Llach, J., Montoya, S. y Roldán, F. (1999): *Educación para todos*, IERAL, Fundación Mediterránea.
- Mongan, J. (2007): *Control y evaluación de la eficiencia y del impacto redistributivo del gasto público: el caso de la Educación General Básica en la provincia de Buenos Aires*, Consejo Federal de Inversiones.
- Perelman, S. y Santín, D. (2005), "The measurement of technical efficiency with parametric distance functions: an application to Spanish PISA results", págs. 83-94,

en García, M.; González, M. y Muñiz, M. (coords.), *Actas de las XIV Jornadas de la Asociación de la Economía de la Educación*, editado por A.E.D.E. Oviedo.

Roemer, J. (1998): *Equality of Opportunity*, Harvard University Press. Cambridge.

Roemer, J. (2005): “Equality of Opportunity”, en *New Palgrave Dictionary of Economics and Law*.

“El Recurso Fondo Solidario Hospitalario y el gasto en Salud”

Autores:

- ✓ *Lic. Raúl Sebastián Muñoz* (docente – investigador becario.)
- ✓ *Lic. Jorge O. Arredondo* (director del becario y del proyecto “Finanzas: proyección y ejecución del Gasto Público.”)

ABSTRACT

El presente trabajo se orienta al estudio del Fondo Solidario Hospitalario (FSH) en la provincia de San Juan. Se describirá y analizará su origen, aplicación y vigencia; partiendo en una primera instancia, del marco legal que lo regula. El período de tiempo considerado para este estudio es, desde 1995 –año en que comenzó a implementarse-, hasta el 2006 inclusive.

A priori se puede enunciar, que el F.S.H es un recurso surgido a través de una propuesta legislativa y aplicada por la gestión de Gobierno de turno, destinado a solucionar el desabastecimiento hospitalario que recrudece a mediados de los años 90'. Su particularidad es de financiarse con la recaudación tributaria por el consumo de energía eléctrica domiciliario e industrial, siendo el hecho imponible la tenencia de medidor en usuarios titulares.

Para abordar este tema, se utilizarán diversas técnicas de recolección de datos que permitan describir los procesos de recaudación y aplicación del FSH. Asimismo, se busca analizar la importancia que dicho fondo representó en relación al resto de las partidas presupuestarias destinada a los mismos fines, durante el período considerado. Una vez concluidos estos ítems se considerará su naturaleza tributaria y validación social, enfatizando en este último caso si cumple en la práctica el objetivo para el cual fue creado.

Esta ponencia forma parte de un proyecto de investigación que se desarrolla en el Instituto de Investigaciones Administrativas y Contables de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de San Juan, denominado “Finanzas: proyección y ejecución del gasto público”. Se pretende una vez finalizado, ser una herramienta de información para la toma de decisiones en el ámbito gubernamental; con el objeto de realizar un aporte para un mejor funcionamiento del sistema de salud en la atención hospitalaria.

La estructura expositiva del trabajo, se compone de la siguiente manera:

1. Características del FSH. Contexto y marco legal.
2. El FSH en los procesos de recaudación y asignación.
3. Relevancia del FSH respecto al gasto ejecutado en el área de Salud Pública.
4. Consideraciones finales: naturaleza tributaria y validación social del gasto.

Palabras claves: Fondo Solidario Hospitalario. Recaudación. Gasto. Salud Pública.

Instituto de Investigaciones Administrativas y Contables.

Dirección postal: Calle Cereceto 590 Oeste, Departamento Rivadavia
5400 – San Juan (Argentina)

Clasificación JEL: H 80

Direcciones de contacto e-mail

- rausemu@yahoo.com.ar
- jorge.arredondo@uv.es

“El Recurso Fondo Solidario Hospitalario y el gasto en Salud”

Autores: Lic. Raúl Sebastián Muñoz (becario) - Lic. Jorge O. Arredondo (director)

40° Jornadas Internacionales
de Finanzas Públicas.

Este trabajo se orienta a la descripción y análisis del Fondo Solidario Hospitalario (FSH) en la provincia de San Juan. Se estudiará a partir de su origen, aplicación, funcionamiento y vigencia de acuerdo al marco legal, administrativo y financiero que lo regula como recurso tributario. Dicho recurso destina para el financiamiento de la prestación de servicios en el área hospitalaria de Salud pública. El período de tiempo que se tomará en su análisis es desde 1995 – año en que comenzó a implementarse-, hasta el 2006 inclusive.

Tema: “El Recurso Fondo Solidario Hospitalario y el gasto en Salud”
El enfoque implica, comprender la administración del mismo desde las instancias de la recaudación y asignación del gasto de los recursos obtenidos, para el área de Salud.

Luego se describirán las problemáticas, criterios y necesidades a las que han sido asignados los recursos de este fondo, describiendo los procesos de carácter político, económico y social que fueron incidiendo en el Estado sanjuanino al momento de las sucesivas gestiones de gobierno que se desarrollaron durante el período de tiempo comprendido.

A. INTRODUCCION: Resumen

A priori, se puede enunciar, que el F.S.H, surge como una propuesta legislativa destinada a solucionar el desabastecimiento hospitalario que recudece a mediados de los años 90. Este trabajo se orienta al estudio del Fondo Solidario Hospitalario (FSH) en la provincia de San Juan. Se describirá y analizará su origen, aplicación y vigencia considerando para su estudio los años 1995 – año en que comenzó a implementarse hasta el 2006 inclusive. los contribuyentes.

El F.S.H es un recurso surgido a través de un proyecto legislativo y que luego fue aplicado por la gestión de Gobierno, de ese entonces como política de financiamiento; destinado a solucionar el desabastecimiento hospitalario que recudece a mediados de los años 90'. Su enunciado propósito, utilizaremos como metodología, técnicas de recolección de datos que permitieron obtener la mayor cantidad de información de tributarios por los procesos de recaudación y ejecución del F.S.H. Asimismo, se intentó que el lector pueda tener una idea de la importancia de la recaudación y ejecución del F.S.H. en la industria y comercio en el resto de la partida presupuestaria destinada a los mismos fines, en el período considerado.

Se describirá para ubicar al lector, el contexto histórico sobre los hechos fundamentales que finalmente una vez concluidos estos ítems, se considerará la validación y vigencia social de este tributo, comprendiendo si cumple realmente en la práctica el objetivo para el cual fue creado.

El proyecto se enmarca en el proyecto de investigación denominado “Finanzas: Luego en el abordaje específico del tema, se realizará un análisis del marco legal que lo regula y establece como tal en función de su finalidad; administración y control, por parte de los organismos del Estado provincial. En este sentido, se desarrollarán los procesos de recaudación y asignación del mismo.

Posteriormente se determinará la importancia que dicho fondo representó en relación al resto de la partida presupuestaria destinada al área de Salud pública, durante el período considerado.

Palabras claves: Fondo Solidario Hospitalario, Recaudación, Gasto, Salud

Finalmente, de acuerdo a lo investigado y analizado, se considerará la naturaleza tributaria y validación social del FSH, comprendiendo en este último caso, si cumple en la práctica el objetivo para el cual fue creado.

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de San Juan
Instituto de Investigaciones Administrativas y Contables

Las áreas disciplinares que intervinieron en el desarrollo de esta ponencia, es considerando en primer lugar a las Finanzas Públicas y el Derecho Administrativo, para el abordaje sobre la temática tributaria y administrativa del FSH como recurso financiero. Luego se realiza el aporte complementario de las Ciencias Políticas para el análisis del marco regulatorio, social y contextual sobre el tema, en el ámbito de las esferas institucionales de la gestión del Estado

Dirección postal: Calle Cereseto 590 Oeste, Departamento Rivadavia
5400 – San Juan (Argentina)

Clasificación JEL: H 80
en la Sociedad

Los contenidos de este trabajo se exponen de la siguiente manera:

5. Características del FSH. Contexto y marco legal.
6. El FSH en los procesos de recaudación y asignación.
7. Relevancia del FSH respecto al gasto ejecutado en el área de Salud Pública.

8. Consideraciones finales: naturaleza tributaria y validación social.

B. DESARROLLO DEL TRABAJO

1) Características del FSH. Contexto y marco legal.

El Estado para satisfacer las necesidades sociales, ejerce un rol desde su gestión por medio de las Políticas Públicas. Administra para su implementación, los diversos recursos económicos y financieros de que se vale. Estos se obtienen, en el caso de los *Derivados*, a través de los diversos sistemas de recaudación tributaria para el cumplimiento de los fines establecidos por él. Asimismo toda acción del Estado se expresa por medio de una norma legal que impone y legitima su cumplimiento. Por ende toda medida de gobierno, tienen una raíz *Política, Administrativa, Legal y Económica*.

En el caso de las Políticas Públicas en materia económica y financiera, su finalidad es *regular las luchas sociales garantizando una cierta redistribución del ingreso en la sociedad que atenúe las desigualdades sociales, logrando un cierta estabilidad política en el régimen republicano y democrático...*¹. En otras palabras, las Políticas Públicas señalan los objetivos que las Finanzas deben realizar. La naturaleza de la decisión que incumbe no solo la administración de los recursos públicos en su recaudación, sino además en su destino, es de naturaleza política, ya que el priorizar el tipo de gasto a ejecutar tiene un carácter orientador en la planificación de gobierno; buscando asimismo legitimar su gestión no solo en función a los principios constitucionales de la organización y funcionamiento del Estado de Derecho, sino también en pos de la gobernabilidad social.

Las erogaciones del Estado se entienden a partir de un mecanismo de feed back, donde por un lado se adquieren bienes y servicios para cumplir con sus objetivos, y por otro lado en contrapartida, entrega flujos de dinero obtenidos a través de diversas fuentes de recursos financieros, cuya finalidad puede ser la estabilización económica, la redistribución del ingreso, fomentar el desarrollo, la prestación normal de los servicios públicos de diversa índole, etc.

En este marco, para entender cual es la justificación del FSH es necesario realizar, una descripción del contexto histórico provincial donde surge, al igual que sobre los aspectos particulares que regulan el marco legal que dio origen a su funcionamiento y vigencia.

El Fondo Solidario Hospitalario. Consideraciones preliminares.

Haciendo una primera aproximación el, **F.S.H** es un *recurso financiero* que recauda la Administración del Estado Sanjuanino, con el fin de ser asignado a la compra de insumos hospitalarios y medicamentos de diversa índole; para el abastecimiento de los Centros Sanitarios y Hospitales Públicos de la provincia, garantizando el servicio de salud. El mismo fue implementado por ley en el año 1992, por iniciativa del Poder Legislativo², como respuesta ante una situación de crisis económica – financiera que atravesaba nuestra provincia en ese momento, cuyas características principales de esa situación que no solo eran propias de San Juan sino que tenía un correlato con las problemáticas y políticas del Estado nacional. Por ello puede decirse, que el FSH nació en una situación de *emergencia* económica – financiera de la provincia, producto de la coyuntura de ese momento que afectaba al sistema político y social.

Contexto de surgimiento y aplicación en San Juan.

¹ Sanchez Parga, José: “Poder y política en Maquiavelo”. Edic. Homo Sapiens, pag. 375

² En este caso fue un proyecto que presentó por iniciativa en ese entonces, el Diputado pcial. Mario Capello de la UCR.

En este sentido es importante describir el contexto histórico que condiciona y justifica la existencia de este recurso. Tanto en nuestro país, en Latinoamérica como en el mundo en diversos grados e impactos, se llevaron a cabo los procesos Neoliberales que implicaban un cambio estructural en el rol del Estado en la Sociedad y en un apogeo de las iniciativas del sector privado productivo y financiero transnacional, cuyas variables de la vida política y social son reguladas por los mecanismos del Mercado, en función de los avances tecnológicos. Entonces la planificación del Estado será funcional a los lineamientos del Mercado donde los ámbitos de ejercicio e incumbencia en el tratamiento de las problemáticas sociales relevantes serían dejados en mano del sector privado. Producto de una ideología justificante de racionalidad utilitaria e instrumental³, el eje central fue considerar al aparato de gestión estatal como ineficiente e ineficaz, por ende había que profesionalizarlo y regirlo por principios de la gerencia privada. Así en nuestro país en 1989 y durante principios de la década del 90', la gestión del Gobierno entonces menemista postuló una serie de objetivos centrales de una política de Reforma del Estado. En San Juan durante los primeros años de esa década, se aplicaron las mismas políticas en sintonía con la Nación. Sus objetivos eran:

- Desregulación y desmonopolización estatal de empresas públicas y sociedades del Estado. Privatización de las mismas. Control de su gestión en la prestación de servicios a través de Entes Reguladores.

- Reforma del sistema de Administración Financiera y de Control de Gestión.

- Estabilidad económica y equilibrio fiscal. Reducción y eficiencia del Gasto Público. Apertura económica al mercado internacional.

- Reforma y modernización administrativa, en los Recursos Humanos y gestión.

- Atención focalizada por planes y programas a las problemáticas sociales.

Los instrumentos jurídicos en el que se implementa esta política son las leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica que se sancionaron a nivel nacional primero, y luego a nivel provincial, ejecutado por el Gobierno del P.J de ese momento.

Específicamente en San Juan, estas medidas trajeron como consecuencia, una serie de descalabros no solo en las finanzas del Estado que estaba casi en cesación de pagos en 1994 y 1995, sino problemas políticos como fue la destitución del gobernador en 1992; una gestión interrumpida del vice gobernador, y luego en la reasunción del anterior a fines del 1994, con reelección en 1995 hasta 1999. Estas gestiones tuvieron que enfrentar la crisis económica y social, traducida en el alto número de desocupados y la pauperización de la calidad de vida de las personas. Hechos concretos que datan lo enunciado fue el llamado "Sanjuaninazo" por la opinión pública en 1995, los paros indeterminados por el sector docente y de la salud, el conflicto con el sector viñatero e industrial, etc.

Los aspectos centrales relacionados con las medidas de la reforma del Estado en la reducción y equilibrio del gasto público eran, la privatización de Servicios Eléctricos Sanjuaninos, empresa del Estado que pasó a manos privadas la concesión del servicio de energía eléctrica, la privatización del Banco San Juan, la promoción industrial, los diferimientos impositivos, la transferencia al gobierno nacional de la Caja de Jubilaciones, la implementación de la descentralización del sistema Educativo con su cambio curricular, de acuerdo con la política del Estado Nacional, entre otras. En el caso del servicio de energía, se hicieron cargo desde 1996, primero la empresa EDESA y luego en la actualidad, la empresa "Energía San Juan", de capitales extranjeros. Ahora, ¿Como el Estado garantizaría la prestación normal y mejora de este servicio? Por medio de la creación de un ente regulador que controlase dicho servicio público y que ante su incumplimiento sancionase pecuniaria y jurídicamente a la empresa, además del control de los fondos que obtenía del cobro del servicio. Así pues nació el Ente Provincial Regulador de la Electricidad (EPRE), donde el Estado ejerce otro rol como

³ Ver en, "La participación y desencanto político". Compilación de equipo de investigación. Gabinete de estudios e investigación en Ciencia Política (GEICPO). FACSO –UNSJ. Edit. Fundac. UNSJ, 2004

contralor y garante que los servicios básicos se administren en el marco de la ley y sea efectiva su prestación. A nivel nacional y en otras provincias ocurrieron procesos similares. En este escenario fue donde el FSH fue una herramienta esencial para el Estado, en que si bien se sancionó como ley el 02/10/92 a través de la ley originaria N° 6270, se implementó en 1995, en la cual el Gobernador Escobar lo enunció en su discurso de apertura de sesiones legislativas en ese año con el fin de que “aportara recursos significativos para comprar medicamentos y material descartable para los hospitales provinciales”⁴.

De este modo se acudía a una fuente rápida y segura de recaudación de recursos financieros por medio de un tributo que obligue al usuario pagar por el consumo de energía para permitir bimestralmente, financiar y hacer frente a la atención de las complejas y crecientes demandas sociales en el área de Salud. Se refleja esto en los pedidos en carácter urgentes que solicitaba la Comisión Administradora del FSH en 1995⁵, a los proveedores de insumos y material descartable para los hospitales Rawson y Marcial Quiroga, ya que éstos atendían solo casos de emergencias. Si además se tiene en cuenta que ante la falta de pago de sueldos del personal de la administración pública en general y de los de la salud en particular, y ante la carencia de insumos en los hospitales y centros de salud, ponía “en riesgo la estabilidad del régimen institucional”⁶ y la pacificación se lograba a altos costos sociales. La expedición en cuanto a la recaudación de este fondo y en cuanto a los procesos de compra de insumos y medicamentos que años más tarde realizaba el Estado, son medidas que tenían por fin demostrar por un lado la solvencia del mismo para poder adquirir a sus proveedores que carecían de confianza en éste, los medicamentos e insumos sanitarios y hospitalarios ya que los recursos presupuestados para el normal funcionamiento de la Administración eran insuficientes.

Luego a comienzos de año 2000 con el cambio de gestión de Gobierno a manos de la Alianza, se siguieron una serie de hechos que por una lado acentuaban, fruto de la política del gobierno nacional del presidente De la Rúa también en la Alianza, el modelo neoliberal a través de las políticas de ajuste del gasto público como el aumento de ciertos impuestos, la flexibilización laboral y salarial, ya que no se atendió al desarrollo del sistema productivo industrial local, dependiendo el financiamiento del Estado, por medio del endeudamiento externo en forma exclusiva. Ante los conflictos y crisis mundial y al no poder cancelarse los vencimientos de pago de la deuda, el financiamiento estatal es menor si se tiene en cuenta, la presión impositiva interna sobre los sectores medios y bajos vapuleados en sus ingresos y con la multiplicidad de gastos a afrontar. Es decir, se profundizaron las problemáticas constantes que se desarrollaban ya en la década pasada no como variables coyunturales, como fue la cesación de pagos real del Estado, la caducidad del sistema de convertibilidad, el mayor déficit en la Balanza de pagos, y los estallidos sociales que deslegitimaron a esta gestión, a la clase política en su conjunto con la frase “que se vayan todos”, y al sistema institucional tanto a nivel nacional como fue la renuncia del presidente De la Rúa, la asunción designada por la asamblea legislativa de E. Duhalde. A nivel provincial sucedió la destitución vía juicio político del gobernador de ese entonces, cuya gestión pasó a manos del vice Gobernador el. Solo se ejecutaron un aumento de las erogaciones para el gasto asistencialista social, buscando un paliativo parcial a la problemática. En este contexto, el desempleo, deficiente atención y prestación de los servicios públicos esenciales como salud, educación, mas conflictos sociales de los gremios de estos sectores con el gobierno; fueron los factores determinantes en que el FSH siguiese en vigencia para garantizar el funcionamiento del sistema sanitario provincial.

⁴ Extraído del discurso del Gobernador de la Pcia. Lic. Jorge Escobar el 03/04/95 en la apertura de las sesiones ordinarias de la Cámara de Diputados

⁵ Ver Diario de Cuyo 29/07/95

⁶ Título extraído de Diario de Cuyo, 14/12/94, pág. 9

En este sentido es dable tener en cuenta, que el Estado se vale en mayor medida de los tributos como fuente principal e inmediata de recursos financieros para responder a demandas sociales. Por ello es que un aspecto a tener en cuenta en el análisis de las leyes del FSH, es como se han ido modificando los montos sobre los que se cobra el mismo.

Finalmente en el 2003 hasta en la actualidad, luego de los vaivenes electorales, cambió en forma parcial las políticas públicas del Estado tanto a nivel nacional como provincial. El Dr. Kirchner como presidente en busca no solo de dar soluciones rápidas y de raíz a las problemáticas, sino de buscar legitimidad en el sistema social, implementa una serie de medidas de aumento del gasto público tendiente al consumo a través de la emisión monetaria, obras públicas y fomento económico y financiero al sector productivo, para responder a las problemáticas enunciadas. A nivel provincial en la nueva gestión de gobierno que asumió en diciembre de 2003, se llevaron a cabo medidas similares, donde se restableció en forma parcial el ajuste y aumento de salarios de empleados públicos, el desarrollo de la minería y el turismo, un plan de viviendas y obras públicas energéticas, etc. Sin embargo están pendientes en los dos niveles de gobierno, la falta de inversión en infraestructura energética, las especulaciones inflacionarias, la falta de desarrollo industrial, entre los temas principales.

Una vez descrito sucintamente el marco histórico, actualmente el FSH sigue vigente atendiendo a las mismas problemáticas y finalidades del sistema sanitario provincial. Como se enunció al comienzo, este recurso nació en un contexto de crisis económica, siendo administrado por gestiones de Gobierno de diverso corte político.

A medida que fue aplicándose, se transformó en una pieza clave de financiamiento para la Salud, independiente de los recursos que se obtienen en la recaudación tributaria general, de las que se erogan en el Presupuesto provincial anual, en las remesas de Coparticipación, la aplicación de programas nacionales y provinciales, etc.

Para finalizar, es importante en un orden lógico de abordaje y teniendo en cuenta los procesos socio políticos que imbuye a la existencia del fondo solidario, analizar en profundidad el marco legal que justifica su función y finalidad, considerando que variables de la ley originaria y sus modificatorias se han trabajado y puntualizado en las gestiones de Gobierno, para detectar sobre que aspectos el FSH, tiene relevancia no solo desde lo tributario, sino en lo político, institucional y social.

Descripción y análisis de su marco legal.

El marco legal regulatorio del FSH, se compone de las siguientes normativas:

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ley N° 6270: sancionada el 02/10/92. ley originaria de creación del FSH: composición, aplicación y finalidad. Creación de la Comisión administradora. Funciones.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ley N° 6616: sancionada el 20/07/95. Modificación de la naturaleza de la Comisión Administradora. Carácter autárquica
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ley N° 6731: sancionada el 08/08/96. Modificación del cuadro tarifario de recaudación tributaria
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ley N° 7201: sancionada el 06/12/01. Modificación de la composición de los miembros de la Comisión Administradora.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ley N° 7241: sancionada el 15/03/02. Modificación del cuadro tarifario de recaudación tributaria. Rol del EPRE
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ley N° 7269: sancionada el 04/07/02. Modificación del cuadro tarifario de recaudación tributaria.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ley N° 7484: sancionada el 13/05/04. Modificación de la composición de los miembros de la Comisión Administradora.

Como se enunció al principio de este trabajo, toda acción gubernativa del Estado se implementa a través de una ley que dé cumplimiento a sus actos en la Sociedad, dada la

naturaleza pública de los asuntos que abarca. Esto se reafirma en el art. 109, cuando declara que *“solo por ley expresa se crean, modifican o suprimen tributos y se conceden exenciones y otros beneficios tributarios...”*. De esta manera sus políticas deben aplicarse no solo en los marcos discrecionales de la función pública sino en los preceptos constitucionales.

En este sentido la Constitución provincial, expresa en el art. 14 que, *“el Estado provee a sus gastos con fondos del Tesoro provincial, formado por el producido de los Tributos, de los empréstitos y operaciones de crédito aprobados por ley, para urgencias de la Provincia o para empresas de utilidad pública; de los servicios que preste...”*. De acuerdo a este marco, se ajusta en teoría el FSH.

Abordando específicamente al mismo, su origen se remite a la ley N° 6270⁷, estableciendo en su primer artículo: *“créase el Fondo Solidario Hospitalario en la Provincia de San Juan, el que se regirá por las disposiciones de la presente ley”*. Posteriormente se instituye la conformación de este fondo, definiendo a priori que los mismos *“provenirán de los usuarios del servicio de energía eléctrica...”*. En el art. N° 2 se detalla que los usuarios deberán abonar la contribución a este fondo por el *consumo bimestral de energía* que realicen de acuerdo a distintas categorías de usuarios que establezca la ley.

Posteriormente se determina *“que serán agentes de retención y percepción de este fondo”*, la/las empresas que presten el servicio de energía eléctrica, *“debiendo ingresar los importes recaudados día por día en forma automática a la Comisión Administradora”*, depositada en una cuenta especial del Banco San Juan, encargándose esta última -como se establece en el Art N° 5-, de administrar los recursos.

En definitiva, el FSH será administrado en las fases de recaudación y asignación y a su vez controlado por esta Comisión; debiendo como dice el art. 7 de esta ley, *“rendir cuenta de su accionar en forma escrita a la Cámara de Diputados detallando el destino de los fondos y la distribución de elementos a los distintos hospitales públicos y centros de salud de la provincia”*. Por ende los destinos de este recurso es con exclusividad y prioridad, para la compra de *“medicamentos y material descartable”* (art. N° 6).

Otro aspecto relevante a considerar, es que en el art. N° 8 de dicha norma, marca como prioritaria *“la provisión de los medicamentos y materiales a los centros de salud y hospitales del interior de la provincia”*. En este sentido se toma en cuenta que al momento de la compra y distribución de los insumos, las necesidades mas urgentes a satisfacer son las de los centros del interior provincial, ya que al carecer éstos del material necesario no pueden atender a las demandas sociales. Por ende las personas se dirigen a los centros de salud y hospitales de la ciudad o del gran San Juan, como el Hosp. Rawson y el Marcial Quiroga, saturándose los mismos de estas demandas. Entonces se busca descomprimir y redistribuir la eficacia de la atención sanitaria en la provincia.

Respecto a la conformación de la Comisión Administradora que crea esta ley, se integra por 4 miembros; en la cual *“dos personas representarán al Estado siendo funcionarios de la Secretaría de Salud Pública con rango no inferior a Director..., y las dos restantes representarán a las cooperadoras hospitalarias (de toda la provincia), nominados por las mismas”*. Tiene un carácter en un principio de Autónoma, ya que la misma *“se dará su propio reglamento dentro de los 30 días de su constitución”*, donde la Secretaría de Salud, brindará un apoyo logístico y administrativo en su funcionamiento. También enuncia que los miembros de esta comisión ejercen sus funciones anualmente y ad honorem. Es importante detectar en las leyes posteriores de la ley 6270, como se reforma esta comisión en su composición.

Hasta el momento se ha descrito en líneas generales, la ley primaria que da origen al FSH. Como sabemos se sancionó en 1992. Sin embargo por las problemáticas políticas y administrativas que se dieron en nuestra provincia – descritas antes-, recién comenzó a implementarse en 1995, una vez que la crisis financiera del Estado hizo mella en la Sociedad

⁷ Las frases en cursiva que se citan a continuación, son textual a la ley 6270/92 de creación del FSH.

de un modo abrupto. En ese año se reglamentó la Comisión Administradora del fondo, ejecutándose el primer proceso de Compra Directa de medicamentos el 09/05/95, según Decreto N° 1294 – M – 95⁸, del área de Salud Pública.

Para ordenar el análisis, se detallan los siguientes puntos que fueron objeto de modificaciones en las posteriores leyes de reforma de la 6270, y que se desarrollarán a continuación:

- ✓ El cuadro tarifario de los montos a contribuir por el consumo de energía eléctrica.
- ✓ La conformación y funciones de la comisión administradora. Específicamente en la función de control con entes reguladores.

Respecto al primero, el cuadro tarifario de la ley 6270 se implementó en 1995 cuando se comenzó con los procesos de recaudación a partir del mes de Marzo (06/03/95⁹), estableciéndose diversas categorías de usuarios, según su consumo bimestral. Es importante destacar que en la ley 6270 se declara que el *Hecho imponible*, es decir lo que establece la relación jurídica tributaria con el Estado como fundante de la obligación a pagar por el fondo, es la *“tenencia del medidor suministrado por la empresa prestadora Servicios Eléctricos Sanjuaninos S.A, o la que en el futuro la reemplace en tal prestación”*. Luego de los procesos de privatización las empresas prestadoras son Energía San Juan y DECSA ex Coop. Eléctrica de Caucete, ente que suministra el servicio y recauda los recursos en ese Municipio de la provincia.

Siguiendo con el cuadro tarifario, la ley 6270 expone que existen tipos de usuarios como los de categoría residencial cuyo consumo bimestral sea igual o menor a 400 KW, abonando \$1 por mes, es decir \$2 por bimestre. Luego de categoría residencial con consumo mayor a 400 KW, abonarán \$2 por mes. Los de categoría comercial abonarán \$3 por mes. Luego los de categoría industrial, pagan \$5 por mes; y por último los tipos de usuarios que no se mencionaron antes de cualquier categoría, abonarán \$3 por mes. También los que consumen menos de 100 KW, no pagan este tributo. Este cuadro rigió en 1995.

En la ley N° 6731, se modifica el cuadro anterior especificando nuevas categorías en función al consumo, disponiendo así que los usuarios T1R1 de “uso residencial, pequeñas demandas con consumo bimestral igual o menor de 420 KW., pagan \$1 por bimestre”. Los usuarios de tarifa T1R2, de igual categoría que el anterior, pero con consumo mayor 420 KW., pagan \$4 en forma bimestral. A continuación siguiendo con los consumidores de uso residencial de pequeñas demandas, con consumo igual o inferior a 306 KW., pagan \$4 por bimestre. Luego los de “uso general de pequeñas demandas con consumo bimestral mayor al anterior, pagan también \$4 bimestralmente. Abonarán \$8 los usuarios de medianas y grandes demandas, con potencia contratada igual o superior a 10 KW y superior a 50 KW respectivamente, abonarán \$8 por bimestre. Ahora bien, los usuarios de tarifa T1 AP, con pequeñas demandas alumbrado público, no pagan ningún cargo. Dicha ley solo modifica el art. N° 2 de la ley 6270, conformando este nuevo cuadro, que se aplicó desde el día de su sanción, el 08/08/96.

Posteriormente la ley N° 7241 cambia el cuadro de importes, detallando un rango de consumo bimestral de KW para los tipos de usuarios. En el caso de los residenciales de pequeñas demandas, con consumo de 100 KW a 200 KW, y de 220 KW hasta y mayor de 580 KW, pagan, en el primer caso \$1, y los demás \$5 y \$6 pesos respectivamente. Los usuarios generales de pequeñas demandas “no encuadrados en las categorías residenciales o alumbrado público con consumo bimestral inferior o igual a 240 KW inclusive”, abonarán \$4 bimestralmente. Esto fue una aclaración respecto a la ley anterior en este tema. Los de consumo mayor a 240 KW hasta 580 KW inclusive, pagan \$5. También abonarán igual monto por mes, los usuarios de medianas demandas, demanda máxima mensual, con consumo mayor o igual a 10 KW y menos de 50 KW. Esta ley mantiene la exención de este tributo a la categoría de usuarios de alumbrado público con consumo de hasta 100 KW. Con un monto de \$7 por mes abonarán los usuarios de medianas y máxima mensual demandas con medición de

⁸ Extraído en registro del Libro Banco de la SESP. Información suministrada por el área Contable.

⁹ Primer registro de depósito en efectivo realizado, según Libro Banco. SESP, área Contable.

potencia, de consumo mayor o igual a 10 KW y menor de 50 KW, los de grandes demandas con potencia controlada superior a 50 KW, pagan mensualmente \$10.

Esta ley además de establecer nuevos tipos de consumos, crea también nuevas categorías de usuarios. En este caso enuncia los de Riego agrícola, sin y con diferimiento impositivo (política fiscal del gobierno implementada en 1996), abonarán \$5 y \$10 por mes respectivamente. Por último están los usuarios del servicio de peaje, pagarán \$20 por mes. Los aspectos y demás articulados de las leyes anteriores no se modificaron. Este marco legal se comenzó a aplicar el 15/03/02.

Se detecta en comparación con estas leyes, que el cuadro tarifario se complejiza en función no solo de aumentar la capacidad de recaudación por parte del Fisco, sino además que refleja los cambios políticos, económicos y sociales que transcurren en la gestión del Estado nacional y provincial, específicamente con la crisis financiera. Desde el año 1996 cuando se estableció el anterior cuadro tarifario en la ley 6731 pasamos a la ley 7241 aplicada en el 2002 ubicándonos contextualmente, en la devaluación del sistema cambiario nacional, circulando para contener la inflación las Letras de cancelación obligatorias del Estado (bonos LECOP), sumado a la falta de inversión en infraestructura energética ante el aumento de la demanda de la misma al aumentar progresivamente el gasto público. Esto provocó una irremediable suba de las tarifas de todos los servicios y de los precios bienes intermedios, de capital y final, si tenemos en cuenta que la mayoría de ellos son importados y en consecuencia al devaluarse el peso, se encarecían porque se cotizaban a valor dólar.

Al observar la ley 7269, se detecta que establece una nueva categoría de usuario del servicio de energía, sin modificar sustancialmente el cuadro tarifario de las leyes anteriores (art. 1: *“modifícase el art. 1 e la ley 7241...”*). Específicamente en el apartado n) del Art. N° 2, *“exceptúa de abonar el importe con destino a este fondo, a los “usuarios Carenciados, en los que quedan comprendidos en la tarifa T1 R1...”* (Ver ley 6731), cuyo consumo no superen en mas de dos bimestres los 130KW/h bimestre de consumo, que no registren consumo cero (0) por dos bimestres consecutivos y que no sean usuarios *“titulares de dos o mas puntos de suministro”*.

De esta manera se estima, que no todos los que consumen energía pagan este tributo, ya sea por la precariedad o pauperización económica de ciertos sectores sociales de bajos ingresos, afectados en mayor medida por la crisis, pero con algunas condiciones. También esta especificación se destina a los usuarios que pueden tener propiedades o inmuebles que no utilice o habite, en la cual si no consumen energía pagan el mínimo importe; generándose en estos casos una *“doble imposición tributaria”*.

Como conclusión de este primer aspecto, se manifiesta que los impactos de los procesos de crisis, problemáticas y hechos de los procesos sociales que se dieron y dan actualmente en nuestra provincia, repercutió en los mecanismos tributarios del Estado, donde en la necesidad de adquirir mayores recursos, fue aumentando los importes mínimos del consumo de energía. Un solo ejemplo, la ley 6270 establecía que los usuarios residenciales de pequeñas demandas abonaban \$1 si consumen menos o 400 KW., cosa que cambia el consumo mínimo de KW con igual importe, a 420 KW al sancionarse la ley 6731. Mas compleja es la ley 7241, cuando establece que pagan \$1 los mismos tipos de usuarios pero si consumen 100 a 200 KW bimestralmente, y de 220 a 580 KW incluso. En este último caso pagan ya \$5 por bimestre.

Desde el punto de vista normativo, estos ajustes que efectúa no la empresa sino el Poder Ejecutivo, son en función de la autorización que establece las leyes tratadas, ya que al final de cuadro tarifario, enuncia que *“los importes detallados..., serán ajustados por los mecanismos, procedimientos, coeficientes y periodicidad que utilice el Poder Ejecutivo para actualizar la unidad tributaria...”*. Esto quiere decir que si bien solo el Poder Legislativo puede *“establecer tributos..., destinados al servicio de la administración, seguridad y bienestar del pueblo”* (Constitución Pcial. art 150 inc 4), solo por ley autoriza al Ejecutivo a recaudarlos por medio del servicio de energía que presta un ente privado y administrarlos en función de su

asignación y distribución para los fines sanitarios. En este caso el hecho y base imponible se dispondrán de acuerdo con los consumidores contribuyentes que de jure, se han estipulado en el cuadro tarifario. De ahí se disponen las alícuotas correspondientes en base a los marcos de la ley tributaria anual provincial que sancione el Legislativo.

Ahora desarrollamos el segundo punto en cuestión del marco legal del FSH. La Comisión Administradora es la cabeza visible que administra los recursos de este fondo en cuanto a su recaudación y asignación. Es importante tener en cuenta previamente el régimen Republicano de Gobierno de nuestro Estado Provincial, en especial cuando se refiere a la periodicidad de funciones de los funcionarios en el ejercicio de cargos y responsabilidad pública, y la dinámica de los mecanismos orgánicos funcionales de poder.

La ley 6270 solo prescribe la formación y las funciones principales de la Comisión respecto a la aplicación de los recursos del fondo y en cuanto a la rendición de contable y el régimen de compras de los insumos hospitalarios. En relación con el carácter legal - administrativo de la Comisión se expresa en la ley N° 6616/95, que la disposición y aplicación de los recursos, “*serán administrados por una comisión Autárquica...*”, aspecto que en la ley primaria no especificaba, salvo que la misma “se da su propio reglamento dentro de los 30 días de su constitución”. Ahora bien, un ente Autárquico desde el Derecho Administrativo, significa que es un sujeto de Derecho Público (no subordinándose jerárquicamente al el poder central), administrándose a si mismo en cuanto a darse sus propias normas, atribución que emana de una autoridad superior; y autosuficiencia económica, es decir tener su propio presupuesto y recursos operativos. Para que haya Autarquía debe existir primero Autonomía, en función de una ley que le la potestad de constitución. En este caso la ley 6270 establece la creación de esta Comisión con sus atribuciones, especificando que la misma al constituirse debe dictarse su propio reglamento. En la práctica, trabaja como decisoria en la adjudicación de las compras que realice el Estado a las empresas proveedoras (laboratorios, farmacias, etc.), solo dependiendo de la logística y la administración que brinda la Secretaría de Salud Pública.

En definitiva, estimamos que en el marco legal sancionado, se buscaba que la Comisión tuviera un margen de autonomía funcional en cuanto a la toma de decisiones, dada la situación de emergencia que atravesaba la provincia en ese entonces. Por lo tanto la Comisión necesita tener un respaldo legal que le permitiese tener un margen de atribuciones para la administración de los recursos financieros en el abastecimiento sanitario, sin perjuicio del control que ejercen sobre ella la Cámara de Diputados.

Otro aspecto es el número de miembros con que se conforma esta Comisión. Tanto la ley 6270 como la 6616, estipulan 4 miembros, dos en representación de la Administración de Salud Pública y dos en representación de las cooperativas de hospitales y/o centros de salud de la provincia -, designados por el Secretario de Salud Pública y ratificado por el Gobernador de la provincia por un *período anual y cuyo desempeño será ad honorem*¹⁰. Se observa que los miembros a priori deben tener una mínima formación y experiencia en el tema, ya que no cualquiera puede tener un “rango no menor a director de en el área de Salud, al igual que los responsables de las cooperadoras de los centros sanitarios. Sin embargo en la ley N° 7201 del 6 de diciembre de 2001, agrega a los cuatro miembros dos mas, es decir que la comisión pasa a integrarse por 6 miembros. Estos nuevos integrantes son 2 Diputados provinciales “*designados por los bloques mayoritarios*”¹¹. En otras palabras, lo que se pretendió realizar es que los movimientos de fondos de este recurso que administrase la Comisión, estuviesen controlados en forma constante y concomitante por medio de la participación permanente de legisladores de la Cámara, siendo un mecanismo de equilibrio y autocontrol del poder de parte del Legislativo al Ejecutivo, en la asignación de los recursos tributarios de este fondo. Tal lo dice la Constitución (art. 150 inc. 5), cuando es función de la Cámara de Diputados, “*efectuar el control y evaluar la conveniencia, oportunidad y mérito de*

¹⁰ Según resolución de designación, de miembros de esta comisión. N° 0969 – SESP- 06

¹¹ Extraído de la ley 7201/01

las cuentas de inversión sobre la gestión presupuestaria ejecutada y que remite el poder administrador, aprobándolas o rechazándolas". De este modo la comisión debe enviar al menos 2 informes anuales a la Cámara sobre el estado de situación del balance y movimientos de recaudación y distribución de los recursos en función de los sistemas contables, financieros y tributarios según los marcos legales de la provincia. En este sentido se establece un control externo a posteriori, además del que establece tanto la Contaduría General de la Provincia y el Tribunal de Cuentas, en la cual este último hace un control de gestión y a posteriori de los movimientos financieros y contables en función de la legalidad y su efectividad. La Contaduría a través de las Delegaciones fiscales en Salud Pública, controla los registros contables tanto de los depósitos que hacen las empresas de energía en las cuentas especiales del FSH en el Banco San Juan y sobre las imputaciones que se asignan, para la compra de medicamentos y material descartable por parte de Salud Pública.

Siguiendo con la conformación de la Comisión, la última ley modificatoria de la 6270, que es la N° 7484 sancionada en mayo de 2004, modifica el inciso c) del art. 5 de la ley 6270 modificado a su vez por la 7201, declara que los 2 Diputados que integren la Comisión serán designados "por la Cámara de Diputados de la provincia". Esto significa que en función de una mayor transparencia, control y representatividad en la gestión, los legisladores que son los "representantes del pueblo" pueden ser del partido oficial, de la oposición o de ambos para integrar la comisión; justamente para evitar la funcionalidad y/o discrecionalidad de la Comisión administradora en el manejo del FSH. Sin embargo habrá que determinar si en la amplitud de la designación de los diputados ya no será en forma exclusiva por los bloques mayoritarios, sino que tácitamente invita a que los bloques minoritarios puedan presentar y designar a sus legisladores para esta área; dependerá no solo de la conformación de bloques partidarios en la Cámara, si el oficialismo tiene o no quórum propio, sino además la idoneidad, competencia y experiencia de ellos en los temas tanto tributarios, financieros – contables y sobretodo en la dedicación al estudio de las problemáticas de la Salud Pública. Por eso es que por ejemplo, en el 2004 hasta hoy los legisladores que actualmente integran la Comisión, uno es el autor primario de la ley del FSH, y el otro es ex secretario del gremio de los trabajadores de la Sanidad ATSA.

Para finalizar este extenso apartado, citamos un aspecto mas de la ley N° 7241 en su art. 2, donde expresa que el Ente Regulador Provincial de la Electricidad (EPRE), órgano autárquico descentralizado del Estado, tendrá "a su cargo, auditar y controlar el cumplimiento de las pautas del cálculo establecidas..., como la correcta transferencia de los recursos de acuerdo a los fines que establece el art. 6 de la ley 6270...", en la cual para tal propósito de control, las "distribuidoras de energía de la provincia como el área de Salud Pública deberán facilitar la documentación que solicite el EPRE. En la práctica este organismo eleva al menos, según lo expresado por funcionarios del mismo¹², 2 informes a la Cámara de Diputados sobre los movimientos de los fondos de este recurso y actúa en diversos casos de apoyo logístico y de información a la Comisión sobre las recaudaciones, registro y depósito que efectúa las empresas distribuidoras de energía eléctrica en la cuenta del FSH. Detectamos entonces, que hay diversos mecanismos de control sobre la administración del FSH. Por un lado lo que hace el Tribunal de cuentas y la Contaduría Gral. de la Pcia. Por otro, la Cámara de Diputados sobre la Comisión, al elevar esta última informes a aquella, teniendo en cuenta que dos miembros de la Comisión Adm. son Diputados. Y por último el EPRE, como ente externo que controla exclusivamente el desempeño en la facturación del servicio de energía eléctrica, – una de sus atribuciones principales-, la recaudación y movimiento de los recursos tributarios que realiza Energía San Juan y DECSA Caucete para ser depositados en la cuenta del FSH en el Banco San Juan. El EPRE al intervenir como contralor en la prestación de este servicio público que el Estado concesionó a manos privadas, indefectiblemente interviene en el mismo rol sobre el cuadro tarifario que establece la empresa como así la facturaciones que realiza;

¹² Dato suministrado por personal del área de relaciones institucionales del EPRE. Mes de Mayo de 2007

dado que el FSH tiene como hecho imponible la tenencia del medidor de energía, gravándose el tributo en función del consumo de la energía eléctrica por parte de los ciudadanos usuarios de este servicio. Si detecta alguna anomalía en las facturaciones solo emite informes a la Cámara de Diputados de la provincia, para que ésta en función con el Poder Ejecutivo tome las medidas necesarias¹³.

Así se concluye el análisis del marco legal del FSH, no sin antes advertir que es un marco más complejo de lo que se observa donde orgánica y funcionalmente, intervienen diversas áreas en la gestión burocrática institucional del Estado para dar cumplimiento a los fines exclusivos establecidos. En el siguiente ítem, se describirán los procesos de recaudación y asignación de este fondo desde lo cuantitativo y cualitativo, destacándose las fuentes y metodologías que se utilizaron para abordarlo.

Fuentes consultadas y abordaje realizado de los objetivos del trabajo.

Para el desarrollo de los posteriores puntos de este trabajo, se realizó un trabajo exploratorio basado en la obtención de datos extraído en distintas fuentes, donde también diversos funcionarios relacionados con el tema proporcionaron información relevante. En fuentes secundarias se analizaron documentaciones de carácter administrativas, donde se relacionaron con el contexto institucional e histórico que fueron producidas.

Los datos que se extrajeron y analizaron son de carácter cuantitativo, ya que la documentación trabajada consiste en registros contables de los Libros Bancos que lleva el área Administrativa y Contable de la SESP sobre los montos del FSH, recaudados por las empresas distribuidoras de energía de la provincia, a través del pago tributario de los contribuyentes. Posteriormente las empresas depositaron lo recaudado en las cuentas especiales en el Banco San Juan. La Secretaria de Estado de Salud Pública (SESP) lleva un control sobre esto, ya que constata lo registrado en el sistema informático con lo asentado en forma contable.

La documentación contable es sometida a un exhausto y constante control, no solo a posteriori del ejercicio sino concomitante al mismo, por parte de la Contaduría General de la Provincia y el Tribunal de Cuentas

También se estudiaron informes y comunicados acerca de los llamados a los procesos de licitación o Compra Directa que realiza la SESP a través de la Comisión administradora. Los mismos detallan la figura administrativa del proceso, que en los casos estudiados fue por Compra Directa, según Ley pcial. N° 7668, reglamentada por el Decreto N° 1666/06¹⁴ en un caso específico. Otro aspecto que se detallan en otros comunicados son los N° de expedientes u oficios iniciados sobre los que se realiza la apertura de sobres para la compra directa, fecha, lugar, hora y las finalidades, es decir que tipo de insumos hospitalarios, material descartable y medicamentos se comprarán para los hospitales, centros de salud o el área de Abastecimiento de la SESP.

Resoluciones de autorización de compras, por parte del responsable máximo de Salud Pública, al igual que informes parciales de rendición de cuentas de lo recaudado y gastado; son otras documentaciones examinadas en este trabajo. En el primer caso son las autorizaciones por instrumento legal que dicta el Secretario de Salud Pública en virtud de la aprobación de la Compra Directa, según la ley y el decreto provincial del gobierno que autoriza a tal procedimiento. En el segundo, son los detalles que se elevan por intermedio del Secretario Técnico o bien del Secretario de Salud Pública para ser luego remitido a la Cámara de Diputados, por parte de miembros de la Comisión adm., o de las áreas administrativas que intervienen en el fondo, describiendo lo expuesto antes, en función de lo dispuesto por el art 7 de la ley 6270.

¹³ Información suministrada por el mismo funcionario del EPRE. Entrevista mes de mayo 2007

¹⁴ Proceso realizado el 24/05/07 en la SESP.

Los recursos del FSH, según los registros de SESP, se acreditaron en la cuenta corriente específica del mismo en el Banco San Juan, detallándose el registro de las fechas, N° de expediente, concepto, crédito, afectación y saldo de los movimientos de dinero en la misma. En el caso del Libro Banco, se observa las fechas de depósito y retiros en efectivo a la orden los distintos entes que intervienen en estos movimientos, con los respectivos saldos deudores y/o acreedores. De acuerdo al registro se acusan los laboratorios y droguerías en la cual son proveedores del Estado que intervienen en el suministro de los insumos y medicamentos, al igual que los funcionarios y áreas financieras del Estado responsables en la administración de este recurso.

En definitiva estas documentaciones se consideraron prioritarias, ya que muestran por sus registros y al ser auditados por los entes contralores del Estado, el movimiento de recaudación y asignación del FSH durante el período considerado. Complementaria a esta información, se encuentran los informes elevados a la Cámara de Diputados, llevados a cabo por la Comisión Adm. del fondo, sobre los procesos de administración y destino de los fondos, de acuerdo a los procesos de licitación y/o compra de los medicamentos y material descartable. Por el otro están los informes realizados por el EPRE, en función de sus atribuciones según la ley 7241; destacándose como fueron recaudados y depositados previamente los recursos cobrados en forma tributaria a los usuarios, para luego ser administrados por el Salud Pública.

2) El FSH en los procesos de recaudación y asignación.

En este punto se describirá y analizará, el procedimiento administrativo del FSH desde los aspectos orgánicos y funcionales, de las instituciones y áreas de Salud Pública al igual que los entes descentralizados del Estado que intervienen. También como se relacionan administrativamente al momento de la recaudación y asignación de este recurso en las finalidades sanitarias.

Así, la recaudación y asignación de los recursos públicos financieros no son engranajes de un mecanismo unidireccional de causa y efecto, sino que en el mismo intervienen variables sociales y políticas, fruto de la compleja organización institucional del Estado y de las problemáticas sociales a las que tiene que atender.

La administración de este recurso según el procedimiento administrativo vigente, implica a priori un contrato administrativo celebrado por parte del Estado con un particular o persona jurídica o varias de ellas. Dicho procedimiento es por *Compra Directa*, donde se adquieren los medicamentos y material descartable.

El procedimiento comienza con la solicitud de parte de los centros de salud y hospitales de la provincia, de material descartable y/o medicamentos ya sea, por escasez ante una creciente demanda, por ejemplo: ante enfermedades estacionarias; también por la complejidad de las problemáticas y enfermedades de los pacientes, en niños, adultos, madres, ancianos, en función y determinación de la ubicación espacial del centro, si es en una zona rural o semi urbana, donde hay condiciones precarias de vida en cuanto a nivel de ingresos, vivienda, higiene, educación sanitaria, alimentación, salud reproductiva, etc.

Estos pedidos lo realizan los encargados de los centros de salud en coordinación o no con los jefes de zona, elevando un informe con la firma de los mismos ante el Dto. de Abastecimiento de Salud Pública. Téngase en cuenta que son numerosos y diversos los centros de salud y hospitales, entonces a Abastecimiento le llegan diversas demandas, y en algunos casos los responsables de esa área tienen que priorizar las necesidades concretas de los centros y nosocomios de la provincia, de acuerdo al registro y control que lleva sobre la provisión de medicamentos y materiales a los mismos y también al crédito disponible para hacer frente a estas demandas. Por ello es que los procesos licitatorios de compra directa, se realizan de acuerdo a la magnitud de los pedidos de abastecimiento de insumos (en función a su costo financiero), en comparación con el dinero disponible en la cuenta del FSH, ya que “no se

puede gastar el dinero que no se tiene efectivamente disponible en la cuenta”¹⁵. Siguiendo en este procedimiento, Abastecimiento que es el área de inmediato contacto con los centros, es un ente neurálgico al ser como una “ventanilla y boca de expendio”, en la recepción de demandas por un lado y de la provisión de las mismas por otro. Una vez recepcionados los informes de pedidos, en el que se adjuntan planillas especificando tipo y cantidad de medicamentos e insumos, ésta lo estudia, registra y lo envía a la administración central de Salud Pública, donde se confecciona los expedientes correspondientes para el pedido de compra. Interviene posteriormente el Dto. Contable donde realizan la verificación del saldo de crédito actualizado a la fecha que se dispone en la cuenta del fondo, constatando con los registros del libro banco, de acuerdo a los depósitos que realicen en forma permanente las empresas distribuidoras de energía, por el cobro del tributo por el consumo energético; ya que su rol dentro del proceso administrativo, es la “correcta transferencia de los recursos de acuerdo a los fines establecidos en la ley 6270/92”. Las empresas deben facilitar al EPRE, a Salud Pública y al poder Legislativo, la información y documentación correspondiente sobre estos aspectos. Si hay crédito disponible que cubra los precios de los insumos solicitados, se imputan los gastos y se pasa a Secretaría Técnica y Dirección Administrativa, para su estudio técnico y pase para concretar el proceso de compra. Luego la documentación va a delegación Fiscal, para el control legal tanto del/los expedientes y la afectación contable. Si hay alguna anomalía a de nuevo al área respectiva para su rectificación, de lo contrario, se autoriza y se realiza el pase para su afectación definitiva y aprobación de la compra.

Posteriormente se reúne la Comisión administradora cuando se convoca al proceso de apertura de sobres una vez que División Compras organiza la Compra Directa convocando a los proveedores del Estado a través de la publicación de este acto en los medios de comunicación nacional y provincial; y también a los miembros de la Comisión Adm. A todos ellos se les comunica e invita a “integrar la mesa de apertura de sobres para la compra directa¹⁶, - según ley y decreto respectivo- , del FSH”, para la adquisición de los tipos de medicamentos y material descartable solicitado, especificando además para que institución va dirigido, sea a Abastecimiento, o a centros de salud y hospitales que tramitaron el pedido. Se detalla lugar, fecha y hora donde se realiza tal acto. Puede haber mas de una compra en función de los pedidos y expedientes realizados de acuerdo a las demandas de varios centros de salud u hospitales, por ello es que la compra directa puede llevarse a cabo en distintos horarios y días en función a la solicitud, y a la cantidad y tipos de ofertas a estudiar.

Una vez efectuado el acto administrativo si hubo precios convenientes por la Comisión adm. para la adjudicación a los proveedores que le van a comprar los insumos, esta se aprueba por una resolución del Secretario de Salud Pública, autorizando al gasto estipulado en ella y adjudicando a las empresas y/o laboratorios proveedores, tal acto. Se detallan, tipo, precio por unidad y cantidad de medicamentos y material que las firmas proveerán a Salud Pública.

Asimismo el Dto. Contable realiza los ordenados a pagar a los proveedores cuando estos realizaron la entrega de los insumos al área de Abastecimiento, y luego emitieron su facturación a Salud pública, cumpliendo con un plazo de entrega de 10 días hábiles de la fecha de notificación de la orden de entrega definitiva. Finalmente División Compras efectúa el pago junto con el área Contable, sea en depósito en cuenta o emisión de cheque, al adquirir la mercadería. Luego la remiten al Dto de Abastecimiento para su distribución a los centros de salud u hospitales que realizaron el pedido a través de las Divisiones de Farmacia, Bioquímica, entre otras.

Todo este proceso es auditado por la Contaduría General de la provincia y el Tribunal de Cuentas de la provincia. En el último caso lo efectúa en forma concomitante al ejercicio fiscal, mientras que en el primer caso, es en forma anual y a su vez continuo en Delegación

¹⁵ Extraído de la entrevista realizada a encargado administrativo del área Contable SESP. (junio 2007)

¹⁶ Según comunicado efectuado por la División Compras SESP para la compra directa llevada a cabo el 21/05/07.

fiscal de Salud Pública. Ambos controles son de carácter legal y financiero, según la ley tributaria anual, la ley de Contabilidad de la provincia y normas del Derecho administrativo. A grandes rasgos se ha desarrollado el procedimiento administrativo de recaudación y asignación de los recursos del FSH. La Recaudación lo realiza las empresas de energía en función al cobro tributario de la tenencia del medidor de energía por parte de los usuarios cuya base imponible se determina en función al consumo que realicen en forma mensual y bimestral, según las categorías de contribuyentes, en función de su capacidad y condición económica de consumo. En forma mensual, en función de lo observado en los registros del libro banco de SESP, se depositan en la cuenta especial del FSH, los montos recaudados por las empresas, para que luego la Secretaría de Salud pública por intermedio de la Comisión adm., efectúe el gasto y asignación de estos recursos atendiendo a las necesidades que plantean los centros y hospitales de la provincia, resaltando que como se desarrolló en la parte del estudio del marco legal, se priorizará la provisión de los medicamentos e insumos a los centros sanitarios y hospitales de la periferia de la provincia. Todo esto es mediante el procedimiento explicado anteriormente.

Si se tiene en cuenta que tipos de medicamentos y material descartable se han adquirido históricamente desde la aplicación del FSH hasta hoy, podemos decir que son: insulina, amoxicilina, calcio, sueros, diversas sales, naproxeno, solución dextrosa, claritromicina, clonazepam y diazepam, anestésicos, morfina, y diversos tipos de vitaminas entre otras numerosas drogas, al igual que vacunas. Material descartable como jeringas, agujas, guantes, insumos para odontología; y material de limpieza. También en medicamentos oncológicos para dicho servicio que presta para toda la provincia el Hospital Marcial Quiroga, siendo uno de los nosocomios junto con el Hospital Rawson donde se atienden a una multiplicidad de pacientes de toda la provincia por día. Los centros de salud que mas reciben la atención hospitalaria son de los Municipios del Gran San Juan, como Chimbas, Capital, Rawson, Rivadavia, Pocito, Albardón, Santa Lucía y de municipios alejados como Angaco, Sarmiento, Jáchal y Caucete.

En todo este proceso complejo de administración del FSH, intervienen mecanismos de control específicos según las instancias en que se realice. Por un lado está el EPRE, para informar exclusivamente a la Cámara de Diputados y a la Comisión adm., sobre las facturaciones y depósitos que realiza las empresas de energía en la recaudación. Elevan al menos 2 informes anuales a la Cámara y facilita información anexa cuando lo solicite la Comisión adm. Por otro lado están los mecanismos internos de Salud pública el registro y control de gestión administrativo, financiero, legal y contable sobre la disposición, afectación y asignación del gasto en base a los procedimientos adm. Por último el Tribunal de Cuentas y la Contaduría General de la provincia, para aprobar o rechazar desde las dimensiones enunciadas, las operaciones de los recursos administrados de este fondo

También la Comisión adm. envía al menos 2 informes resúmenes anuales a la Cámara de Diputados, en función del cumplimiento del art 7 de la ley 6270 sobre los gastos realizados del FSH. Detallan las fechas de las compras, montos, tipos y cantidades de medicamentos e insumos y destino, que pueden ser a centros de salud u hospitales de toda la pcia, o bien para los centros sanitarios de una zona, o para centros sanitarios de un municipio o de varios específicamente.

La recaudación y gasto del FSH.

Siguiendo con el procedimiento de la asignación del gasto del FSH, se puede afirmar que cada centro sanitario y/o hospital, elevan sus necesidades concretas de material y medicamento detallando cantidades y tipo, al área de Abastecimiento de Salud Pública. La misma eleva por expediente a la División Compras, al Dto. Contable y a la Comisión Administradora del FSH, para realizar los trámites de verificación de saldo e imputación si hay crédito disponible para

luego realizar la Compra Directa. Una vez llevado a cabo este proceso, se convocan a los laboratorios proveedores para que presenten ofertas que se estudiarán luego en la apertura de sobres. Si se aprueba la Compra, es por medio de resolución del Secretario de Salud donde autoriza a realizar dicha compra (ejecutado por la División de Compras), a los laboratorios concesionados en el proceso, abonándose a los mismos por depósito en efectivo en cuenta bancaria o emisión de cheque de la SESP, cuenta especial FSH, una vez que han emitido la factura correspondiente. Una vez realizada la compra, se envía la mercadería al área de Abastecimiento para que ésta la distribuya en los centros sanitarios y hospitales públicos que solicitaron los insumos y medicamentos. Este es en grandes rasgos, el Procedimiento Administrativo bajo la modalidad de Compra Directa que realiza la SESP con la Comisión adm, en el gasto de los recursos del FSH para la asignación en la compra de material descartable y medicamentos en los centros de salud de la provincia.

Para visualizar cuantitativamente la magnitud de los montos recaudados y asignados al gasto del FSH, se han realizado una serie de cuadros expositivos, que describen en cifras aproximadas la evolución del gasto del FSH; apuntando a los montos “recaudados” durante el rango de años que se estudia (1995-2006). En una primera instancia, se realizaron dos cuadros que se construyeron en base al estudio de los registros de los movimientos de depósito, asignación e imputación de los recursos para las finalidades establecidas en los procesos de compra del material. Obsérvese en el primero, la evolución de los montos totales aproximados recaudados, extraídos según los créditos actualizados finales de cada ejercicio anual, sin adicionar los remanentes de dinero de años anteriores que no se imputaron como gasto efectivo por diferentes circunstancias. Estas cifras son las que efectivamente se recaudaron en total, en cada año considerado:

*El FSH y su evolución en el período 1995-2006*¹⁷.

Cuadro A): movimiento de su RECAUDACIÓN

AÑOS	RECAUDACIÓN TOTAL ESTIMADA (sin remanente)
1995	\$ 1.578.726,61
1996	\$ 3.478.966,64
1997	\$ 2.291.688,61
1998	\$ 1.835.117,93
1999	\$ 2.156.411,68
2000	\$ 2.144.644,05
2001	\$ 2.509.987,08
2002	\$ 3.737.850,53
2003	\$ 3.663.666,82
2004	\$ 4.216.095,36
2005	\$ 4.374.160,43
2006	\$ 4.613.255,17
2007	\$ 2.789.023,51 (monto parcial a julio de 2007) ¹⁸

¹⁷ Los siguientes cuadros son de elaboración propia en base a datos suministrados por el Dto. Contable y la Dirección Administrativa de la S.E.S.P. Asimismo estos datos fueron controlados de acuerdo a lo proporcionado por la Contaduría General de la Provincia.

¹⁸ Cifra extraída según informe de recaudación y gasto del FSH a Julio del 2007, registrado en el Dto. Contable SESP. A este monto no se le suma el remanente del año anterior.

En resumen, se puede afirmar que de mas de un millón de pesos recaudado en todo el año 1995, aumentó mas del triple en el 96', disminuyendo en el 97 y aún mas en el 98' (casi un 60%). Desde el 99' hasta el 2001 fue nuevamente aumentado paulatinamente en mas de 2 millones, registrándose una fuerte recaudación en el 2002 a pesar de la crisis en mas de un 60% aprox. Desde el 2001 hasta el 2005 y la actualidad la recaudación subió de mas de 3 millones y medio a mas de 4 millones, de acuerdo al aumento del gasto público y privado con mayor cantidad de dinero circulante a pesar de los índices inflacionarios.

Hay que destacar como se describirá después, que a los montos recaudados de los años 2002 y 2003, se les debe adicionar los recaudados en bonos del Estado (letras de cancelación de obligaciones provinciales –LECOP-), aumentando los mismos para el año 2002 en \$ 5.939.728,62, y en el 2003 en \$ 5.104.536,72. Asimismo debe tenerse en cuenta los remanentes que en cada año se agregaron y actualizaron al crédito original de cada ejercicio.

A partir de los montos recaudados mas los remanentes del ejercicio anterior, se realizaron luego, las afectaciones o gastos correspondientes, de acuerdo a las necesidades que elevaban los centros sanitarios a la SESP a través del área de Abastecimiento.

En función a esto, el siguiente cuadro que se presenta es elaborado en función a los montos totales estimados que se imputaron y se registraron como *afectación acumulada final del gasto*, en las compras realizadas durante el ejercicio de cada año.

Cuadro B): movimiento de ASIGNACIÓN y GASTO

AÑOS	MONTOS ESTIMADOS ASIGNADOS AL GASTO
1995	\$ 978.472,26
1996	\$ 2.294.378,49
1997	\$ 1.796.182,19
1998	\$ 1.246.014,08
1999	\$ 1.230.017,76
2000	\$ 2.348.626,35
2001	\$ 1.889.857,32
2002	\$ 4.047.217,31
2003	\$ 4.391.911,33
2004	\$ 4.148.777,58
2005	\$ 1.110.646,88
2006	\$ 6.088.452,65

En el 2007, la cifra se obtuvo por la diferencia entre la suma del remanente del 2006 (\$ 2.732.776,95) y el total recaudado de Enero a Mayo (\$ 1.884.306,86), y el saldo del crédito al 24/05/07 (\$1.333.473,06). Sin el remanente del año 2006 y solo restando el total recaudado de Enero a Mayo con el saldo de crédito al 24/05, el monto es de aprox. \$ 550.833,89. Es decir que sin contar las compras y movimientos del FSH después del 31/05/07, el saldo actual si remanente es de \$ 550.833,89. Con el remanente es de \$ 3.283.600,84.

Respecto al gasto, también se registra un aumento proporcional desde el año de aplicación efectiva del fondo, donde en los años 1996 al 2000, hay una suba del gasto afectado de más del 50%. Pero el gasto mayor fue del 2002 al 2004 –si tenemos en cuenta la crisis estructural financiera estanflacionaria del país y la provincia, los cambios de gestiones de gobierno, etc.-, manteniéndose en mas de 4 millones de pesos, solventado en el 2002 y 2003 con los depósitos en LECOP. Desde el 2005 hasta la actualidad, el gasto ha oscilado entre un millón y mas de un millón y medio aproximadamente.

Hay que considerar, que se realizó un registro contable sobre los depósitos y retiros, correspondiente al mismo fondo, pero en bonos LECOP durante los años 2002 y octubre de

2003, que estaban en otra cuenta especial del FSH. Los factores causales de esto fue que, parte de los tributos que pagaban los ciudadanos usuarios del servicio energético, un porcentaje se podía hacer en las letras de cancelación obligatoria que emitía el Estado, dado que en ese contexto de crisis de financiamiento del Estado, y para contener los picos inflacionarios del gasto público y social destinados exclusivamente al consumo, todo ello producto de la devaluación del peso, las empresas distribuidoras recibían como pago dichos bonos que luego se contabilizaban y depositaban en la cuentas del Banco San Juan. A medida que el Gobierno recibía recursos presupuestarios en efectivo (por recaudación en ciertos impuestos, crédito y sobretodo coparticipación nacional), iba cancelando estos bonos por dinero en efectivo para solventar las erogaciones del material hospitalario y medicamentos al momento de realizar las compras. Por eso es que se ha remarcado los años 2002 y 2003, ya que si se compara el cuadro de recaudación con el de gasto, este último supera al anterior en dichos años. Y como el sistema financiero contable de este recurso se maneja con que se “gasta según el crédito efectivo que se tenga depositado”¹⁹, solo se pudo afrontar el mismo con los recursos provenientes del depósito y afectación correspondiente de los recursos en LECOP. El cuadro que se muestra, solo establece los montos en LECOP:

Cuadro C)²⁰: montos recaudados en bonos provinciales en cuenta aparte de la misma finalidad.

AÑOS	Montos totales depositado en LECOP	
2002	\$ 2.201.878,09	Saldo acreedor total del año
2003	\$ 1.440.869,90	Saldo acreedor al 16/10/03

También se ha confeccionado un cuadro del dinero recaudado por año, sumado el remanente del ejercicio del año anterior, para visualizar los reales montos que ha dispuesto la Comisión Adm. en la cuenta especial del FSH. Estos datos son estimativos de acuerdo a la sumatoria realizada. Se obtuvo en el cálculo por ejemplo: el realizado en el año 1996, fue la suma del saldo final del año 1995, de acuerdo con los créditos y gastos realizados en ese año. De este modo sucesivamente se han realizado el cálculo para los siguientes años, utilizando como referencia, los saldos remanentes del ejercicio del año anterior que se registra en el año posterior como parte del crédito original que se dispone para la asignación del gasto mas lo que se recaude por el cobro tributario del servicio de energía eléctrica.

Cuadro D): montos totales de recaudación mas remanentes de ejercicios anteriores.

AÑOS	Montos de remanentes por ejercicio anual	TOTAL RECAUDADO + REMANENTE DE AÑO ANTERIOR
1995	-----	\$ 1.578.726,61. sin remanente
1996	\$ 597.475,52	\$ 4.076.442,16
1997	\$ 206.115,86	\$ 2.497.804,47
1998	\$ 495.506,42	\$ 2.330.624,35
1999	\$ 589.103,85	\$ 2.745.515,53
2000	\$ 926.393,92	\$ 3.071.037,97
2001	\$ 722.411,62	\$ 3.232.398,08
2002	\$ 1.342.541,38	\$ 5.080.391,91

¹⁹ Extraído de la entrevista realizada a personal del área Contable de la SESP, Sr. Marcos Calvo. 13/07/07

²⁰ Elaboración propia en base a datos extraídos de los registros contables de los fondos en LECOP, cuenta FSH.

2003	\$ 1.605.387,6	\$ 5.269.054,42
2004	\$ 877.143,09	\$ 5.093.238,45
2005	\$ 944.460,49	\$ 5.318.620,92
2006	\$ 4.207.974,43	\$ 8.207.974,43

En el caso del año 1996 en adelante y de acuerdo a lo observado en los balances proporcionados por el área Contable de la SESP y comparados con los registros de la Contaduría General de la provincia, los montos se obtuvieron sumando el total recaudado en cada año mas el remanente del ejercicio del año anterior, conformando de esta manera el crédito real vigente que se dispuso en cada año. Esto ya se especificó anteriormente. Obsérvese los remanentes de cada año, teniendo en cuenta que en la mayoría de los casos han superado el medio millón de pesos, salvo en el año 1997. Desde el 2000 en adelante los montos se han ido incrementando en mas de un millón de pesos. El en 2006, la cifra fue de mas de cuatro millones que no se gastaron. Los montos que quedaron como remanentes han sido por diversas cuestiones administrativas, particularmente por la demora en la realización de los procesos de compra directa. Esto se debe a que si tenemos en cuenta la cantidad de centros sanitarios y hospitales provinciales que solicitan por mes una serie de medicamentos e insumos hospitalarios, se sobrecarga de actividad la administración central de la SESP, agregando que cada proceso de compra conlleva, un previo estudio técnico de la mercadería solicitada, de las necesidades reales de los centros sanitarios, de los tipos y cantidades de medicamentos e insumos a solicitar, y los precios mas convenientes para realizar la compra. Por ende, en muchos casos de los años abordados, se ha comprometido en el registro contable mas del 75% del monto total recaudado para realizar las compras, pero efectivamente se efectuó un gasto inferior al comprometido por las causas que antes describimos.

La finalidad de estos cuadros es mostrar aunque sea de un modo aproximado y cuantitativo, como se han ido administrando las partidas de este fondo en función del gasto que se realizó para la compra de medicamentos en mayor medida y luego material descartable. No se realizó un gasto excesivo de los recursos del fondo, si cotejamos con los montos recaudados sin remanentes en función de los montos asignados al gasto en los mismos años; sobretodo desde el 2000 en adelante. Mas si tenemos en cuenta que se establecieron otros fondos especiales para el área de salud, donde se realizaron gastos para las mismas finalidades que el FSH. Tal es el caso que el Fondo plan Materno Infantil, el fondo Salud Pública, etc.; donde de acuerdo a las partidas específicamente asignadas a este gasto que provenían del gobierno nacional, mas los recursos del presupuesto provincial destinado a salud pública y el FSH, se fueron cubriendo algunas demandas en el abastecimiento de medicamentos y material descartable.

Una vez expuesto estos cuadros, es importante además destacar algunos datos específicos:

- ◆ El primer depósito en efectivo que se realizó en las cuentas bancarias del FSH, fue el 06/03/95, con un monto de \$ 71.690,00 y en esa misma fecha otro depósito por \$ 30.409,00. Estos datos coinciden con los proporcionados por el Dto. Contable de SESP, por los balances ajustados y presentados ante la Contaduría gral. de la Pcia, y por el EPRE.
- ◆ La primera Compra Directa, según registro de Dto. Contable de SESP, fue el 09/05/95, proceso iniciado por expediente N° 1284 –M-95, por un monto de \$216.368,00
- ◆ En la actualidad, la última compra efectuada fue el 31/05/07, por un total de \$ 890.000 aprox. para la adquisición de medicamentos destinados al Hospital Rawson.
- ◆ La recaudación parcial hasta el mes de julio según el último registro efectuado por el Dto. Contable de la SESP, es de \$ 2.789.023,51, sin adicionar el remanente del año anterior. Sumado esto al monto recaudado se obtiene un crédito original de \$ 8.924.182,04. El monto del remanente es de \$ 6.135.158,53

Para cerrar este apartado, se advierte una complejidad en el abordaje, ya que las variables que intervienen se desarrollan en un contexto socio político y financiero de la actividad de un

Estado. Esta institución es una caja de resonancia a los procesos históricos micro y macro que se desenvuelven en toda la provincia, mas en el área de la salud, porque fue y es actualmente uno de los ejes centrales que la sociedad demanda a los gobiernos de turno, un eficiente sistema de atención primaria con el abastecimiento adecuado y la infraestructura necesaria para las problemáticas de los sectores sociales de escasos recursos. Más allá de las proclamas y resultados de las gestiones de gobierno tanto a nivel social como geográfico, existe una marcada división en la provincia del sistema sanitario, ya que en los centros de salud dependen en gran parte del abastecimiento que realice Salud pública, independiente del equipamiento que el gobierno realiza a ellos, como asimismo el trabajo conjunto con las demás áreas ministeriales y la asistencia de programas nacionales.

En los cuadros realizados se intenta mostrar la magnitud financiera del FSH en cuanto a su recaudación y gasto por separado para las finalidades establecidas; estableciendo en cierta medida conforme a los criterios de las políticas implementadas, como se ha administrado dicho recurso en los años considerados.

3) Relevancia del FSH con respecto al gasto ejecutado en el área de Salud Pública.

En el caso de la Salud, el Estado provincial tiene un rol esencial ya que la Constitución Provincial en su art. 61, prescribe que éste “...*garantiza el derecho a la Salud, a través de medidas que aseguren para toda persona, sin discriminación ni limitaciones de ningún tipo*”. Luego agrega que: “...*El Estado asigna a los medicamentos el carácter de bien social básico, garantizando por ley el fácil acceso a los mismos*”. De este modo al implementar una serie de Políticas Públicas en esta materia, el Estado prioriza en otros aspectos, la asignación y distribución del gasto público para el abastecimiento en los centros sanitarios, propiciando a los sectores sociales y específicamente a los de escasos recursos económicos, acceder a ellos. De acuerdo a la planificación del Estado en el área social y salud, el Estado ha dividido a la provincia para su gestión en 5 Zonas sanitarias, que abarcan diversos municipios según la proximidad geográfica. Para la atención sanitaria dichas zonas de la provincia, existen aproximadamente 140 centros de salud con micro hospitales incluidos, donde los centros más numerosos se ubican en los Municipios del Gran San Juan. Actualmente una de las políticas de la gestión de gobierno, consiste en aumentar la cantidad de centros de salud, conjuntamente con la creación de centros integradores comunitarios, con el fin de una asistencia integral de los social y la salud a la ciudadanía, concretamente a los sectores de escasos recursos de la periferia provincial²¹.

En función de este marco, el Gobierno en el área de Salud Pública desarrolla su política tendiente a los objetivos que establezca. Por ello, la Secretaria de Estado de Salud Pública al tener rango ministerial, depende directamente del Poder Ejecutivo, donde también tiene autonomía para desarrollar las siguientes atribuciones y competencias²²:

- “Intervenir en lo atinente a la planificación, coordinación y ejecución de las políticas de salud en todo el territorio de la provincia y la integración...”. También en “estudiar y considerar la regionalización, descentralización u otro mecanismo apto para optimizar los servicios”. Lo descrito anteriormente, se manifiesta como parte de las políticas en esta materia; la división provincial en zonas sanitarias responde a esta función.
- “Entender en el contralor de la calidad de la atención médica y hospitalaria brindada por los entes públicos y privados..., ejercitando el poder de policía sanitaria en los establecimientos, proveer y controlar equipos, instrumentos y productos vinculados con la salud y/o recuperación de la misma”.

²¹ Comentario realizado en función del análisis de los programas de gobierno analizados en los últimos 4 años en la provincia.

²² Extraído de ley de Ministerios de la Provincia N° 7458/03, competencias de la SESP.

- “Entender en la administración de la protección social de la salud de los agentes del Estado provincial y de las Sociedades del Estado”.

Para la administración del FSH, se identifican en la estructura jerárquica de la Secretaría de Salud Pública, las siguientes áreas intervinientes: el Secretario de Salud Pública, siendo la cabeza visible de la repartición. La Secretaría Técnica, la Dirección Administrativa, El Dto. Contable, la División de Compras, el área de Abastecimiento, la División Farmacia, Delegación Fiscal, etc., obviando las demás áreas internas que tiene toda esta repartición; y lógicamente se encuentra la Comisión administradora del FSH o también llamada Comisión de Adjudicación.

En cuanto al sistema de adquisición según el Derecho administrativo, implementado en Salud Pública y aprobado por la Cámara de Diputados es la Compra Directa o también el “Concurso de Precios”²³ del material descartable, insumos hospitalarios y medicamentos, buscando que los costos de los mismos no sean onerosos para las finanzas del Estado; con el fin de garantizar la prestación del servicio de salud pública. Todo acto administrativo al poseer una presunción de legitimidad, tiene una estabilidad respaldatoria en la ley al momento de llevarse a cabo, rigiéndose por la ley de Procedimientos Adm. de la provincia N° 3816.

El Procedimiento Administrativo es un conjunto sistemático de trámites para el logro de la finalidad de un asunto, llevado a cabo en las instituciones y organismos del Estado. La finalización del procedimiento es a través de una norma sancionatoria de la/s autoridad/des públicas competentes al asunto, culminando en un Acto Administrativo²⁴. El FSH se ajusta también a este marco, ya que toda compra de insumos que se realice con este recurso se gestiona siempre por expediente en Salud Pública.

Detallando algunos aspectos centrales al FSH como recurso financiero, el Estado provincial lo contempla en el Presupuesto provincial de gastos, no dentro de las cuentas corrientes, sino como una cuenta especial, ya que son fondos que se recaudan por vías específicas para finalidades también específicas. Por ende, cuando la ley 6270 expresa que la cuenta de depósito de este recurso es inembargable, se justifica por un lado en función de las normativas administrativas y contables y por otro por la prioridad política del mismo, ya que por su origen, se destina exclusivamente a la provisión de insumos hospitalarios que “se necesitan para la atención normal de la salud a los ciudadanos”²⁵.

Otro fundamento del carácter inembargable de los recursos del Fondo, es el estipulado en las leyes de Presupuesto de la provincia²⁶ al establecer que si bien – el poder Legislativo-autoriza al Ejecutivo durante un ejercicio fiscal a pedido fundado por el área de Hacienda y Finanzas, a utilizar transitoriamente –dentro del marco de la discrecionalidad legal y política de la gestión del ejecutivo–, *hasta el 80% de los fondos afectados o no de todas las cuentas oficiales existentes de la Administración Pública, informando a la Cámara de Diputados el uso de esta facultad una vez implementada, debiendo rendir cuenta documentada según el art. 44 de la Constitución pcial. Esto NO comprende entre otros fondos, al FSH según la ley 6270*. En definitiva, más allá del sistema político acentuado en la predominancia por “necesidad u urgencia” en las facultades del ejecutivo, aun así no puede administrarse para otros fines, los recursos que por ley se destinan a la faz sanitaria.

Es necesario exponer este marco de referencia sobre los aspectos fundamentales referidos al rol del Estado materia de Salud, describiendo además el procedimiento de administración de los recursos de este fondo, para pasar posteriormente a destacar su relevancia respecto al gasto general del esta área.

²³ Extraído de Diario de Cuyo 26/08/04.

²⁴ Consultado en Diez, Manuel María: “Principios de Derecho Administrativo”. Tomo I. Bs. As. 1979, y en carpeta de bibliografía específica y apuntes de la cátedra: *Administración Pública I*. Tec. Universitaria. en Adm. Publica FACSO-UNSJ. 2006.

²⁵ Fragmento extraído, entrevista a encargado adm. de Centro de Salud René Favalaro (Rawson)

²⁶ Consultado en las leyes de presupuesto de la pcia. años 1998 y 2000 a 2007.

El FSH respecto al gasto en Salud Pública.

Buscando analizar, la importancia que el FSH representó en relación al resto de la partida presupuestaria destinada a los mismos fines en Salud Pública durante el período considerado; se expone el cuadro que se encuentra en la siguiente página.

En el presupuesto del área de Salud Pública, se encuentra la cuenta referida al gasto en Bienes de Consumo, cuyas partidas ejecutadas corresponden para la adquisición de medicamentos y material descartable en los años estudiados.

Si observamos el gasto ejecutado en la cuenta del FSH, se detecta en Bienes de Consumo, los montos que específicamente se destinaron a la compra de insumos y medicamentos, es decir para la misma finalidad que en el crédito autorizado en el presupuesto provincial destinado a Salud Pública en la cuenta Bienes de Consumo.

Para aclarar esto, en el cuadro se muestra por un lado, el gasto general ejecutado por Salud Pública según el presupuesto gral. Se desagrega de estos montos totales, el gasto correspondiente a los de Bienes de consumo cuya finalidad es la misma que se destina a los del FSH.

En este sentido se detallan en la cuenta de este fondo, los montos correspondientes que se asignaron para la compra de medicamentos y material descartable en el componente de Bienes de Consumo. Se han obtenido datos desde 1996 en adelante, ya que en 1995 no se han encontrado datos al respecto al igual que en el año 1998, según lo manifestado por personal administrativo del área contable de la SESP.

Ahora bien, se puede medir en porcentaje la relación que representa la magnitud del gasto del FSH respecto al llevado a cabo por Salud Pública en función del crédito asignado y autorizado por el presupuesto provincial.

De este modo, en el año 96' el FSH representó estimativamente el 40,6% del gasto presupuestario en Salud referido a la cuenta Bienes de consumo, donde se registra la compra de medicamentos y material descartable tal como se enunció al principio.

En el 2000, hubo una baja proporción del 24,6% en esta relación comparativa. Se destaca en el año 2002 y 2006 que el gasto del FSH en este rubro, fue mayor al ejecutado por Salud Pública, ya que representó el 124,3% y el 158,5% respectivamente en estos años. Téngase en cuenta los montos de recaudación de este recurso, que han ido aumentando desde su implementación hasta la fecha específicamente en la época de crisis y a principios del 2000.

Finalmente realizando una sumatoria de los porcentajes obtenidos en cada año y dividiéndola en el total de años comprendido sin contar el año 95', se deduce que aprox. el gasto en general que representa este fondo en relación a la cuenta correspondiente a medicamentos y material descartable del presupuesto general destinado a Salud Pública, es del 54,6%.

Para concluir, estos datos son oficialmente proporcionados y comparados con los registrados en los organismos contralores del Estado pcial., muestran la magnitud e importancia del FSH como recurso financiero en el gasto ejecutado para las finalidades establecidas en salud pública, sobretudo en los montos recaudados por año y en el gasto efectuado. Debe considerarse también como acotación, el aumento del gasto ejecutado total del presupuesto general en Salud Pública, dada las políticas presupuestarias que los gobiernos provinciales han ido asignando a dicha área.

Cuadro: comparación entre lo ejecutado según el gasto presupuestario para el área de Salud Pública, respecto del gasto ejecutado en bienes de consumo por el FSH.

(Datos proporcionados por la Secretaría de Estado de Salud Pública. Dto. Contable. Datos auditados por la Contaduría General de la Provincia).

Secretaría de Estado de Salud Pública.											
Crédito Autorizado años:	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Presupuesto General de gastos de Salud Pública											
<i>Salud</i>	68.624.998,53	71.791.826,86	94.307.843,01	84.819.224,35	89.249.367,40	86.255.928,48	84.656.755,63	92.916.477,19	102.908.842,35	125.866.046,00	81.976.535,59
Bienes de consumo	4.750.000,00	4.974.000,00	4.700.000,00	5.650.000,00	6.898.000,00	4.810.140,00	4.428.840,00	10.800.840,00	14.800.000,00	15.800.000,00	5.178.510,00
<i>Fondo Solidario Hospitalario</i>											
Bienes de consumo	1.929.065,00	2.206.115,86	-----	1.700.000,00	1.700.000,00	3.232.398,08	5.507.284,67	5.123.733,19	4.634.143,09	4.944.460,88	8.207.974,43
Porcentaje de relación	40.6%	44.3%	-----	30.1%	24.6%	67.2%	124.3%	47.4%	31.3%	31.3%	158.5%

4) Consideraciones finales: naturaleza tributaria del FSH y validación social.

Luego de lo trabajado, se exponen algunos planteos que han surgido durante el trabajo de investigación referido a este tema, intentando cerrar al menos en forma parcial, los aspectos más relevantes sobre la naturaleza del FSH.

De acuerdo a lo analizado en el marco del proyecto de investigación que conlleva este trabajo y de la temática de las jornadas, el FSH puede abordarse desde dos perspectivas:

- a) Como *tributo*.
- b) Como *recurso* que financia las finalidades del área de salud pública.

En el primer caso, según el marco legal vigente que lo regula, el FSH es tributo, ya que se implementó como una forma legítima de obtener recursos derivados de la Sociedad a través de la ley. Dentro de los recursos derivados, los más importantes son los Tributos, si se entiende a priori que éstos derivan de la ciudadanía, por medio del pago coactivo en función al poder de imperium del Estado. Todo Tributo, en términos de J. Martín, es una “*prestación comúnmente en dinero que el Estado exige a los particulares mediante una ley dictada en ejercicio de su poder de imperio, para cubrir gastos públicos que demanda el cumplimiento de sus fines*”.

Entonces de acuerdo al concepto de Martín, el FSH es un Tributo porque nace de una ley, basado en la facultad del Estado de compeler al pago de la prestación. Esto en la doctrina jurídica se expresa “no hay tributo sin previa ley que lo establezca”. En este caso es la ley provincial N° 6270 con sus posteriores modificaciones. Luego, al establecer el hecho imponible y el cuadro tarifario en el marco legal, se detalla que la prestación es de carácter pecuniaria, es decir en dinero por el que se pagará este fondo en relación al consumo de energía eléctrica. Y todo tributo posee una finalidad como acción del Estado, justificándose asimismo en la naturaleza de aquél, que es promover al bien común. Para ello, se vale de recursos que cubra los gastos que demanda la satisfacción de las necesidades públicas.

Ahora, si el FSH es un Tributo como categoría general de recurso Derivado, la pregunta sería: ¿Que tipo de Tributo es? La posición parcial que se sostiene, es que es un Impuesto partiendo del desarrollo de expertos en la materia tributaria y financiera, en cuanto a los elementos básicos que contiene los mismos. Siguiendo a Nuñez Miñana y a Jarach, los mismos son una obligación establecida por el Estado sobre cada contribuyente sin que exista ninguna contrapartida por parte del Estado respecto a los beneficios por los gastos públicos financiados con dichos impuestos. Los gastos benefician a la comunidad en su conjunto sin distinción entre contribuyentes y los que no los son. En este caso el beneficio es la prestación del servicio de salud, que por mandato constitucional, el Estado lo debe garantizar por los medios apropiados. La ley del FSH (6270) establece que el Hecho imponible de este recurso es la tenencia de medidor de energía eléctrica; la Base imponible es en función de las alícuotas que aplica el poder ejecutivo de acuerdo a la ley tributaria y al cuadro tarifario del cobro del servicio que establece las empresas distribuidoras. De ahí que se establecen diversos montos acorde a las categorías de usuarios. Este tema está en actual replanteo y análisis en el proyecto de investigación que se lleva a cabo.

Desde otra perspectiva, cuando las leyes modificatorias del FSH establecen los tipos y categorías de usuarios, consideramos que hay una “zona gris”, acerca de que si por un lado se afirma que es un impuesto, como puede entonces prescribir las leyes N° 6270 Art 4, N° 7241 Art. 2 inc g) y ley N° 7269 inc h) que, los usuarios de un determinado nivel de consumo mínimo al establecido, al igual que los usuarios de alumbrado público con pequeñas demandas de hasta 100 Kw, no pagan este fondo. Sumado a esto están los usuarios del

servicio de peaje considerados en la ley 7421 y 7269, en la cual pagan un determinado monto. Si los mismos no se relacionan directamente con el hecho imponible especificado, el planteo es porqué deben abonar el tributo. Además se exceptúa de su pago a los usuarios definidos como carenciados. Todo ello se interpreta que a priori, no se cumpliría el principio de la generalidad del impuesto e igualdad entre los contribuyentes.

Para concluir con este punto, la naturaleza del FSH es de carácter Tributaria. Respecto al tipo de tributo, se afirma que es un impuesto en función que el Estado los puede destinar para la financiación de los servicios indivisibles como los divisibles. En una primera instancia se busca lograr un objetivo fiscal que es obtener una masa de recursos financieros; y en una segunda, objetivos extra fiscales, basado en una política mayor que tienda al tratamiento y solución de una problemática concreta, que es de adquirir medicamentos y material descartable para ser provistos a los hospitales y centros sanitarios de la provincia. De acuerdo a los elementos básicos de un Impuesto según Nuñez Miñana²⁷, el FSH se ajustaría a estas características, ya que posee “una materia Imponible” que es la tenencia del medidor de consumo de energía eléctrica, siendo en este último caso el “hecho generador”. Asimismo la “unidad contribuyente” solo se especifica que son los usuarios del servicio de energía eléctrica, detectándose algunos puntos no claros sobre la categorización de los mismos de acuerdo al consumo de energía, como son el caso de los carenciados que si consumen energía pero por ser considerados tal no lo pagan, al igual que los usuarios del servicio de peaje que de por si pagan otro tipo de tributo, etc. Finalmente los “montos del impuesto” se determina en el cuadro tarifario de las leyes del FSH.

Entonces en base a la recaudación, el FSH es un tributo directo que se recauda periódicamente, sobre el consumo del servicio público de energía eléctrica que presta el Estado a través de empresas privadas.

Analizando el segundo ítem de este apartado, la vigencia del FSH es también un tema central de debate. Lo que hay que enfatizar es que al ser un “recurso financiero”, solventa una serie de gastos específicos en el área de salud. Su origen y naturaleza se justificaba en la necesidad de dar una solución inmediata a las problemáticas del servicio de salud en un contexto de crisis, es decir nació para esa situación de emergencia.

Una vez que la emergencia sanitaria ha pasado según en la actual gestión de gobierno, el FSH se sigue cobrando y recaudando, porque de estar financiando *gastos excepcionales* pasa a solventar *gastos corrientes*, respecto a la compra de medicamentos e insumos, de acuerdo a las prácticas presupuestarias vigentes en el área de Salud Pública, en este caso bajo el rubro Bienes de Consumo. Por ende lo que se plantea es, si este fondo debería ser absorbido por el Presupuesto provincial, o bien formular otro mecanismo financiero que solvente dichos gastos para el abastecimiento hospitalario de estos elementos.

En este sentido, respecto a las opiniones de legisladores provinciales, algunos están a favor y otros en contra del mismo. Los que están a favor sostienen que “por una cuestión de política y que en la provincia aún no sale totalmente de la crisis financiera, es imprescindible que el mismo siga, ya que una sino la mas importante fuente de financiamiento del sistema para los servicios sanitarios en la provincia, donde los centros de salud de la periferia se valen para proveerse de medicamentos e insumos para que puedan funcionar a la comunidad”²⁸. Los que están en contra argumentan que, esto genera un mecanismo de *distorsión tributaria*, porque hay casos en que se da doble imposición, porque hay una mayor carga impositiva en el servicio de energía eléctrica; porque en la práctica no todos lo pagan y no abastece sobretodo a los hospitales, ya que se solicita en el caso del Hosp. Rawson, el pago de un bono contribución para la compra del material descartable en caso de una internación o atención

²⁷ Nuñez Miñana, Horacio: “Finanzas Públicas”. Edic. Macchi. 1998, pags. 166 -168

²⁸ Fragmento de entrevista realizada al Diputado Mario Capello Marzo de 2007.

mas específica”. Solo manifiestan que parte o la totalidad de los recursos de este fondo, sean absorbidos por el Presupuesto provincial que se destinen al área de Salud Pública²⁹.

Desde una visión política, desde el 2004 en adelante se está ejecutando en San Juan, la descentralización hospitalaria, comenzando por el Hosp.. Rawson. Mas allá de que va a paso lento, si este sistema de gestión de la salud se implementa en todos los centros sanitarios, debe entenderse que al autofinanciarse los mismos con sus propios recursos, el FSH tarde o temprano tiene que ser examinado en función de su incidencia en el gasto público presupuestario provincial, al momento de planificarse una política de reasignación del mismo para esta temática

Para finalizar esta ponencia, es dable destacar que el tema es complejo en cuanto a su comprensión y manejo, ya que las problemáticas de los recursos públicos, siempre implican desentrañar los procesos de su administración orgánica – funcional, para las finalidades establecidas por el Estado. El FSH tiene además de una naturaleza financiera y tributaria, es política; porque es una acción que implementaron y ejecutaron las gestiones de gobierno de turno en nuestra provincia, para hacer frente a una problemática socio - económica en un contexto de crisis. Se buscó solucionar satisfacer las demandas sociales en la atención primaria sanitaria que desarrollan los centros de salud y hospitales, financiando el abastecimiento de medicamentos y material descartable. Por ello, toda política financiera y tributaria se da en el marco del sistema y régimen político de gobierno, porque todo tributo se convierte como contrapartida; ya que la contribución obligatoria confiere derechos a los ciudadanos ante el Estado y el erario publico. Derecho a exigir una prestación efectiva de los servicios que el Estado atiende independientemente de su plan de gobierno.

Por último, tal como lo prescribe la Constitución provincial en el art. 61 se expresa que “La Sociedad, el Estado y toda persona, deben contribuir con la realización de medidas concretas, a través de la creación de condiciones económicas, sociales, culturales y psicológicas favorables a garantizar el derecho de la salud”. En este sentido se expresa que en toda política de gobierno o de Estado, debe la Sociedad tener un mayor margen de participación, ejerciendo sus derechos no solo como consumidores o usuarios de un servicio, sino como sujetos que integran una comunidad política, coadyuvando activamente en la implementación de las políticas públicas del gobierno que elige. El presente trabajo fue un aporte para tal fin.

²⁹ Estas opiniones son una síntesis que representa artículos publicados en Diario de Cuyo 30/01/06, 24/08/04 y 26/11/06. También son los argumentos que expuso el Dip. Gazzé en sesiones ordinarias de la Cámara de Diputados (agosto de 2006 y abril de 2007)

Tributación directa e imposición sobre los Bienes Personales en Argentina

Dr. Roberto E. Nigro (*)

Introducción:

El presente trabajo persigue, enmarcado en un contexto de sugerencias de reforma tributaria para Argentina, plantear algunas reflexiones que puedan resultar de interés respecto al impuesto vigente sobre los Bienes Personales (IBP).

Se parte de que un sistema tributario (ST) debe, como premisa, recaudar los fondos que necesita el Estado para realizar sus fines, sin perjuicio de que éstos se consiguen parcialmente, además, vía los propios efectos que los impuestos producen. Asimismo, que como instrumento de política económica, debe aquél evolucionar con los cambios en el contexto económico y social, contemplando la integración mundial del País, aunque preservando su individualidad.

Se abordan los siguientes puntos: (A)-Consideraciones Generales: (I) Síntesis sobre la evolución de los principios tributarios y orientación de las reformas en la imposición directa en el mundo, en las últimas décadas; (II) Principales tributos sobre la riqueza en el País y su inserción en el ST; (III) Evaluación del impuesto al patrimonio (IP), principales aspectos controvertidos; (B)-Análisis y recomendaciones de reformas respecto del IBP vigente; (C) Conclusiones.

A. Consideraciones generales:

I- Evolución de principios y orientación de reformas en el mundo

Con el avance de las Finanzas Públicas y la creciente globalización, viene produciéndose, ya desde la segunda mitad del siglo pasado y con mayor aceleración en las últimas décadas, una reorientación y cambio de peso entre los objetivos perseguibles con los impuestos. Éstos pueden resumirse:

-La concepción tradicional, que asignaba al ST un rol significativo en la finalidad distributiva -sobre todo a través de la imposición directa progresiva-, perdió fuerza relativa a medida que se consideró más potente a dichos efectos la acción vía el gasto social, sin perjuicio del uso de otras políticas.

-La necesidad de mantener la recaudación evitando fugas de bases y hacer más competitivas las economías cada vez más abiertas, revalorizó gradualmente la eficiencia de los sistemas y con ello los criterios de *suficiencia recaudatoria, neutralidad, generalidad, simplicidad y transparencia*, con cierto desmedro de la *equidad*, en especial la *vertical*.

Como consecuencia, respecto de la imposición directa basada en las principales variables consideradas exteriorizadoras de capacidad de pago, cabe señalar:

* El autor agradece especialmente la valiosa colaboración de la Lic. María Luz Vera (Cátedra de Finanzas Públicas, FCE, UNC), en la elaboración de los cuadros, gráficos del Anexo I y revisión de lectura del trabajo.

-El gravamen a la renta, que ocupó un lugar central en los sistemas de los países avanzados durante el siglo XX ⁽¹⁾, aunque logró mantener en ellos elevada importancia, no pudo evitar requerimientos tendientes a atenuar efectos distorsivos y de desincentivo a los que contribuían, entre otros elementos, sus tipos marginales altos.

Respecto del mismo, si bien en general las naciones lo han venido adaptando entre otros aspectos hacia una base más ancha y alícuotas máximas inferiores, cierta cantidad de ellas continúa estructurándolo gradualmente hoy, cada vez más alejado del concepto de renta extensivo de Simons (Ver Pto. III-1a).

- La imposición personalizada al gasto, a pesar de su interés potencial no volvió a fructificar ⁽²⁾, sin perjuicio de su eventual proyección ⁽³⁾. En su lugar –en especial en diversos países de América Latina- se incrementó, entre otros, el peso de tributos que gravan el consumo indirectamente (como el IVA).

- En cuanto a los impuestos tradicionales que impactan sobre stocks de riqueza ^(b), los inmobiliarios y otros que gravan formas aisladas de propiedad se sustentan con interés en especial a nivel gobiernos subnacionales; en cambio, los más amplios sobre expresiones de ahorro acumulado global, como los sucesorios y recurrentes sobre el Patrimonio se encuentran, por razones similares a las antes mencionadas y otras a considerar, relativamente alicaídos.

II- Tributos que gravan la riqueza en Argentina

1- Mención:

Entre los antes nombrados, se destacan en la actualidad: En jurisdicción nacional, el IBP, y a nivel provincial los impuestos inmobiliarios (I.I.), sin perjuicio del que se instrumenta en estos gobiernos, y/o a veces en esfera municipal, sobre los automotores (I.A). Como es sabido, los inmuebles constituyen también, en estos últimos fiscos, base generalmente de contribuciones con el fin de financiar servicios.

Además de los dichos, otros impuestos que hoy rigen suelen ubicarse en este encuadramiento, destacándose los que gravan la “Ganancia Mínima Presunta” –IGMP-, la “Transferencia de Inmuebles de Personas Físicas y Sucesiones Indivisas” (ITIpF), y el de significativa recaudación ^(c) sobre los “Débitos y Créditos en las Transacciones Financieras” (IDCB).

Respecto del IGMP y el ITIpF, se considerará aquí que complementan la esfera del IG, por lo que deberían evaluarse con éste ^(d) al actuar –fuera de su finalidad recaudatoria- el primero con objetivo preponderante anti-evasión, y el segundo, mejorando su cobertura ^(e). Respecto del IDCB, se estima que por fincarse legalmente del lado financiero de las transacciones, afecta el costo de insumos con repercusión similar a los que gravan éstas ^(f).

Por consiguiente, el trabajo habrá de circunscribirse al IBP, sin perjuicio de tratar aspectos relacionados.

2- Difusión internacional y significación recaudatoria del IP.

Alrededor de unas 20 naciones mantendría hoy este tipo de impuesto. Dentro de los países avanzados de la Unión Europea, se registraban cinco en 2004-2005 (Tabla 1) ya que por ejemplo el Reino Unido e Irlanda no llegaron a implantarlo, algunos ya lo habían suprimido –como

¹ Musgrave, R. A. (1987)

² Nigro, Roberto E (1995).

Austria (1993), Dinamarca (1995), Alemania (1997) y Países Bajos (2001) ⁽³⁾- y más lo hicieron posteriormente. Entre otros en desarrollo, se instituyó en diversos países latinoamericanos ⁽⁴⁾

En cuanto a generar recursos, el tributo asume en general muy escasa importancia, significando su participación en los Sistemas, por lo común menos del 1% del total (ver ejemplos de España y Francia en Anexo I, Gráfico N 1).

En cuanto al IBP nacional, colectó siempre una proporción menor que los I.I. en conjunto, alcanzando en 2006 el 1,16% de la Recaudación neta nacional más provincial (0,32% del PIB ⁴). Si bien su participación no acusa tendencia decreciente (como ocurre con los I.I e I.A), ésta aparece oscilante a contar desde su vigencia (1991) –Anexo I, Gráficos Ns. 2 y 3-, habiendo sufrido asimismo desde su origen, diversas reformas ^(h).

Lo antes dicho torna de por sí, al IBP, de escaso interés como instrumento de financiación pública, lo que se extiende también a su posibilidad de impacto redistributivo, asumiendo sin excepción, en los ST que lo mantienen, un rol complementario.

3- Breves reflexiones sobre los impuestos sucesorios (IS).

Como es sabido, la riqueza global suele gravarse también mediante un IS, el que pudiendo asumir distintas modalidades difiere el momento de tributar de modo que impacta al transferirse el patrimonio a título gratuito.

En teoría, sin perjuicio de los objetivos que puedan compartir ambos gravámenes, un IS suele verse más apto, en su potencialidad, para modificar un estado de distribución inicial de la riqueza, pudiendo tener que afrontarse, a veces, inclusive realizando parcialmente ésta. No obstante en la actualidad, si bien los países que implantan el mismo (dentro de los que inclusive se cuentan diversas naciones desarrolladas) superan en más de tres veces en cantidad a los que poseen un IP -y unos pocos cuentan con ambos-, su recaudación ocupa como éste un lugar menor (ejemplos en Anexo I, Gráficos Ns. 4 y 5), con lo que tampoco cumple un rol de interés en dicho sentido.

Atento a ello, si bien este tributo no habrá de discutirse aquí –al no encontrarse vigente ⁽ⁱ⁾-, se aprecia que una reimplantación, en su caso, debería ser objeto de especial análisis, a fin de evaluar en la actualidad sus objetivos “cumplibles” así como costos a incurrir, ya que junto al IP, como se dijo, sufre también diversos embates ⁽⁵⁾.

III- Evaluación del IP: principales aspectos controvertidos

Los argumentos de defensa de este gravamen pueden relacionarse esencialmente con: 1) Equidad; 2) Contribución al control del ST; 3) Eficiencia, y 4) Cuestiones diversas vinculadas con la individualidad del País.

Considerando en lo principal los mismos, se aprecia:

1) Equidad.

³ Datos extractados de Senat, Marine Philippe, Rapport D` information (2004), y Enciso de Yzaguirre, Vicente (2004), Cap. III, Pto 3.2 y pág. 392. Asimismo, para mayor detalle y también mención de diversos países con impuestos sucesorios, ver Litvak José D. y Gerbahardt Jorge (2003), Cap. I.

⁴ En base a información de recaudación de la Secretaria de Hacienda, MEy P., pág. Web.

⁵ Ver por ej. Becker, Gary S. (2001), y Barberán Lahuerta, M.A (2005).

El IP tiende a gravar la capacidad de pago de los individuos ⁽⁶⁾, midiendo ésta periódicamente a través de su riqueza global. Por equivalencia teórica puede considerarse asimismo, uno que grava la renta presunta del capital ^(j). En este sentido, los roles atribuidos pueden resumirse:

a) Complementación de la imposición sobre la renta para resolver falencias de su cobertura:

-Por una parte, el IR nunca pudo gravar en la práctica una base muy extensiva (Cuadro N 1), y en ese sentido el IG del País no escapa a estos cuestionamientos ^(k).

-Asimismo, la tendencia mundial reseñada en I) obligaría también, gradualmente a éste, a continuar evolucionando.

Desde esta perspectiva, el tributo además de orientarse hacia bases más amplias, podría ir comportándose con mayor híbrides (inclinación hacia imputar y considerar cada vez más los ítems, en similitud a como lo haría un impuesto sobre gasto), adoptar estructuras más planas -menor amplitud entre tipos marginales extremos, con disminución de máximos ^(l)-, e inclusive propugnando una alícuota “lineal”- ⁽⁷⁾, o también incorporar segregación de fuentes como ya ocurre en algunos países -implícita o explícitamente- para alcanzar los rendimientos del capital con tipos impositivos menores y uniformes, sin perjuicio de continuar haciéndolo de modo progresivo con los del trabajo -IR dual- ^(8 ; m).

Cuadro N 1

Algunos problemas del Impuesto sobre la renta (IR)

1) Concepto de renta.

Definición por el lado de los usos:

*Consumo: No resulta posible deslindar totalmente los elementos a incluir y/o estimar correctamente en diversos casos, su cuantía; además de dificultades diversas de valuación, determinados ítems problemáticos de administrar limitan la decisión de gravarlos. Así, los sistemas deben prescindir de considerar el ocio y alcanzan muy escasamente, por ejemplo, las rentas obtenibles en especie cuando no se trasuntan en transacciones de mercado.

*Acumulación patrimonial: Como el componente que más problemas y distorsiones presenta, puede ejemplificarse: i) La limitación consistente en no poder contemplar en la base, periódicamente, los cambios de valor del capital humano; ii) Tratamiento a acordar en casos donde la disponibilidad de la acumulación por el titular se encuentra restringida por condicionamientos en el derecho inmediato, que a su vez la tornan ambigua; iii) Dificultades para determinar, en dicho lapso, la variación del valor venal de diversos ítems susceptibles de integrar el patrimonio material, que producen resultados de capital sin haberse realizado; iv) Dificultades para pagar el impuesto por falta de liquidez, ante activos no vendidos que se valoricen; v) Las implicancias más significativas que puede tener aquí la inflación.

Definición por el lado de las fuentes (operativa): los numerosos resquicios que también aquí ofrece para aplicar, en su diseño, consideraciones subjetivas de carácter social o político, lo han hecho vulnerable, en la práctica, a la introducción de exenciones y escapatorias de diversa índole.

2) Otras cuestiones:

-) Necesidad de fraccionar la base en periodos fiscales (de corta duración): produce que la equidad generalmente tienda a tratar de lograrse a través de este lapso. La limitación ocasiona problemas de compleja resolución referidos a rentas irregulares, criterios de imputación, valuaciones periódicas de bienes, cargos por amortización, tratamiento de quebrantos, etc., en gran parte conectados con la progresividad de las alícuotas.

-) Unidad contribuyente. Tratamiento de las sociedades: Especialmente en las de capital, razones vinculadas con las posibilidades administrativas -sin perjuicio de que se aluden también otras- llevan por lo general a imponer distintos grados de separación bajo sistemas prácticos de integración que tampoco suelen lograr una personalización absoluta.

-) Deducciones personales y estructura de alícuotas. Modernamente, la magnitud de uso de estos elementos debe limitarse -restricción que ha venido en aumento-, ante la necesidad de compatibilizar el gravamen con la obtención de suficiencia recaudatoria y prosecución de fines diferentes.

⁶ Sin que esto obste poder reparar, también, en la provisión vía diversas instituciones de servicios de legislación, justicia, seguridad, etc., vinculados con garantizar con amplitud el ejercicio del derecho de propiedad.

⁷ Ver estudio de Jorrat, Michael (2003), para Chile.

⁸ Cnossen Sijbren (1998), págs. 41-49, y Morinobu, Shigeki (2004), págs. 2-6.

En este marco, un IP complementario, para hacer aportes debería gravar un concepto de riqueza también extensivo, pero en la práctica ofrece, a semejanza del IR, numerosas limitaciones (Cuadro N 2).

Así, contrastando el IP con las cuestiones observables antedichas del IG, se desprende por ejemplo:

- Los problemas citados en Cuadro N 1 (Ptos. i e ii), no podrían ser tampoco resueltos en su ámbito.

- Lograría gravar las rentas excluidas, exentas o que escapen del IG, siempre que se ahorren, pero “no sin discriminar”, al afectar todo el patrimonio. Insertará así una doble carga sobre las rentas del capital que grave el IG.

- Ciertas deficiencias actuales (injustificables) del IG, serían susceptibles de removerse si se quisiese, dentro del propio impuesto sin necesidad de acudir al IP.

- En relación con suplementar el IR ante la transformación que pudiese plantear gradualmente éste, las cuestiones expuestas en el Cuadro N 2 referentes a la movilidad actual del capital, posibilidad de segregación de titulares, etc., limitarían su posibilidad de otorgarle una progresividad efectiva.

- Además de lo anterior, el IP presenta también numerosos problemas de valuación, que redundan en que ciertos bienes pueden alcanzarse a valores de mercado, y otros no, pudiendo conducir esto a discriminaciones según la composición relativa de los patrimonios.

Cuadro N 2

Algunos problemas del Impuesto sobre el Patrimonio (IP)

i) Integración de la base:

* Diversos activos no pueden incluirse por dificultades de medición. Ello abarca dos de las más importantes formas de riqueza que las familias poseen:

- El valor presente de los futuros ingresos que un individuo podría obtener -capital humano-.
- La riqueza poseída en la forma de derechos de futuras pensiones -capital en seguridad social- (*)

* Algunos otros bienes por lo general tampoco se gravan por dificultades para valuarlos: caso por ej., de intangibles autogenerados.

* Los bienes durables no cotizables en bolsas o mercados, resultan también en diferente grado, difíciles de valuar con exactitud, con lo que en la práctica suele acudirse a valores fiscales, que distan de ser flexibles y reflejar valores corrientes (inmuebles, rodados, y otros).

* Algunos activos por sus características, resultan en la práctica fácilmente ocultables (dinero líquido, metales preciosos, obras de arte y similares no registrables).

* Con las economías cada vez más abiertas a raíz de la globalización, problemas nuevos tornan complejo aplicar el principio de universalidad patrimonial. Así:

- La movilidad del capital cada vez mayor posibilita trasladar con facilidad los ahorros y así saltar soberanías encontrando refugios.
- La falta de coordinación internacional, ante la escasa generalización del gravamen, agrava las posibilidades de entrecruzar información y detección.
- Por la causal anterior, la posibilidad de coordinación para casos de doble imposición disminuye.

ii) Unidad contribuyente:

* La unidad básica, en la imposición directa personal, se orienta hoy hacia gravar el individuo en lugar del hogar o la familia. Como este impuesto debe estar en línea con ello al ser complementario, posibilita el fraccionamiento patrimonial vía donaciones, etc., en el seno solidario familiar.

* La participación en sociedades resulta difícil de integrar y fiscalizar en la declaración personal, y la separación del sujeto en cabeza empresarial o societaria plantea complejos problemas (catalogar estos entes, valuar sus bienes, segregar sus titulares como residentes en el país o en el exterior a fin de aplicar criterios de equidad similares a los que siga en la restante imposición directa, etc.).

*En particular con el avance de los instrumentos financieros y de opciones de conformación jurídica de entidades, se crean hoy diversas formas complejas de titularidad patrimonial que segregan bienes y derechos y los tornan difíciles de asignar a la riqueza particular de individuos (fideicomisos, patrimonios de afectación con fines diversos, etc.), sin perjuicio de que inclusive a veces saltando generaciones, podrían rescatarse a futuro en cabeza de aquéllos.

(*): Ver por ejemplo Kay J.K y King M.A (1990), Cap. 6, págs. 90 y sgtes.

b) Complementación con el impuesto sobre la renta para incrementar combinadamente la progresividad.

Dado lo dicho sobre los efectos distorsivos de los tipos marginales altos en el IR, este argumento propugna que con la complementación del IP podrían disminuirse las alícuotas más elevadas del primero, recuperándose la carga vía el último.

Si bien el propósito puede materializarse, debe considerarse en la realidad ciertas limitaciones, así:

. El IP no admite, en la práctica, insertar tipos impositivos muy altos, teniendo en cuenta la relación de equivalencia aludida con el IR.

. Debe tenerse presente, en consecuencia, la progresividad conjunta IG+IP (lo que ha sido inclusive normado con topes concretos en algunos países, con el objeto de que no se produzcan casos de confiscación).

. Respecto de algunos activos como ciertas colocaciones financieras necesarias para el País provenientes del exterior, con oferta en sumo grado elástica, un diferencial de carga respecto de los restantes ámbitos difícilmente será soportado por los inversores, trasladándose a los tomadores internos de fondos, cuestión ésta que estaría fuera del objetivo aquí en consideración.

Sin perjuicio de lo dicho, aún con alícuotas bajas un IP general actuaría progresivamente respecto de la renta -al menos hasta cierto nivel de fortuna, más allá del cual al no estar generalizado, vía distintos resquicios que posibilita la globalización no coordinada podría en parte escapar-.

c) Complementación de la imposición sobre el consumo:

Mientras que un IG grava el consumo y el ahorro, el IP se circunscribe a éste último. En la medida que el ST gravase cada vez con más preponderancia esta variable, podría verse también el IP como aportante de cierta equidad en ese sentido (⁹; ⁿ).

d) Capacidad de pago autónoma de la riqueza:

Se sostiene que esta exterioriza, en sí misma, cierto bienestar no alcanzable en la práctica con el IG, lo cual incluye que los activos en general producen placer de observación, seguridad de consumo futuro, posibilidad de obtención de rentas sin sacrificar ocio, poder social, etc.

Este argumento, que constituye una defensa teórica tradicional del IP (¹⁰), resulta también hoy parcialmente controvertido. Así:

- En la práctica, el IP no es suficientemente abarcativo (Cuadro N 2);

- En relación a cuestiones como el poder social, etc., cabe tener en cuenta razonamientos como el Andrews (¹¹; ^o), sobre que toda variable tiene limitaciones en su cuantificación práctica alcanzable, para medir una apreciación cual es la capacidad de pago de una persona. Ello lleva a que, en definitiva, debe aceptarse definir aquélla hasta donde se pueda dimensionar en forma relativamente objetiva, juzgando allí si resulta útil al fin propuesto.

Sin perjuicio de lo dicho, no cabría ignorar totalmente en aras de la simplicidad y nueva concepción imperante, el viejo argumento referente a que “ *un sistema de tributación directa personal basado en un número de criterios (tales como renta, gasto....., riqueza neta..)* puede dar

⁹ V . Musgrave R. y Musgrave, P (1992), pág.531.

¹⁰ Ya que por ejemplo quien sólo posea patrimonio y no ingresos visibles de éste, no obstante poder consumir en el IG no tributaría.

¹¹ Andrews, W. (1982), pág. 363-364.

una más razonable (o confiable) asignación de la tributación de acuerdo con la capacidad gravable que un sistema basado en un simple criterio” (12).

2) Contribución como impuesto de control que favorece la administración del IR y otros tributos del Sistema.

Este argumento es visto con importancia en los países en desarrollo (con deficiencias de control y evasión). Se señala que:

Cuando se requiere declarar rentas sin apoyar su comprobación por el lado de los usos de fondos, las principales problemas que suelen advertirse son:

- El fisco debe acudir a detectar fuentes ingresos, con conocimiento aislado e incompleto.
- El contribuyente al no tener que presentar datos que faciliten esta comprobación, estará menos incentivado a no omitir.
- La información de ambos lados (usos y fuentes) justificada al fisco, siempre sirve de estructura informativa útil para diversos otros gravámenes, tanto en razón del propio contribuyente (Self checking a que refería Kaldor) como para su cruzamiento con los demás (13).
- En caso de imponer complementariamente las transmisiones a título gratuito (sin vig. actual en Argentina), se considera que la declaración patrimonial periódica, enlazada con el interés por declarar ahorros a fin de justificar invertir fondos a futuro durante la vida, coadyuvaría a que se cuente con una mejor base informativa para evitar, en su momento, escapatorias en aquél.

3) Eficiencia.

El argumento tradicional de productividad, se estima viene perdiendo importancia, asumiendo en su lugar preponderancia otros. Así:

a) Cada vez más, los mercados actúan en estimular el uso productivo de recursos, en especial con la globalización creciente.

b) Al afectar la tasa de rendimiento del capital –que se mide por los inversores después de impuestos–, el IP podría provocar agregado a un IG a nivel de país (o aún también de sectores determinados si no fuese general), fugas parciales del factor o su no concurrencia a financiar proyectos antes en el margen.

c) La falta de generalización del IP a nivel internacional, puede acarrear implicancias en cuanto a la posibilidad de coordinación tributaria, de significado, ya que:

- Se torna difícil efectuar acuerdos de intercambios de información con naciones que no cuentan con el tributo o sin organización orientada a procesarla.

- En ausencia de impuestos análogos, puede conducir a doble imposición, a menos que se permita su compensación por ejemplo con el IR.

En definitiva, el principal tema que hoy se debate en esta función, es el efecto desplazamiento de la inversión que podría producir el impuesto, sobre todo si no es general y sus alícuotas resultasen desalentadoras junto a las del IG.

4) Contexto nacional.

Dentro de la individualidad del País cabe puntualizar, a su vez, algunas cuestiones como las siguientes, coadyuvantes para considerar qué hacer con el impuesto:

¹² Kaldor, Nicholas (1980), comentario al trabajo de Andrews W. (1980), pág.154. (Traducción libre propia; ver texto de toda la cita en inglés).

¹³ Ver Eigner, Richard (1959).

a) El escaso crecimiento del producto y desigualdad en aumento durante largos períodos previos a la caída de la convertibilidad y última devaluación ^(p).

b) La necesidad de asegurar competitividad sin depender de medidas devaluatorias, que impone una revisión de institutos e instrumentos diversos en esta dirección, junto a la tarea concomitante difícil de mantener equidad.

En materia de impuestos, cabe destacar sugerencias diversas de reforma de gravámenes con inequidades y/o distorsivos, así como la necesidad de combatir la aún elevada evasión ⁽¹⁴⁾.

c) El país ya cuenta con una modalidad de IP (el IBP), y si bien sus costos operativos serían quizás altos ^(q), los de implantación, difusión, etc., se encuentran incurridos.

d) En su rol de control en el ST, a pesar de que ya se instituye dentro del IG la declaración patrimonial obligatoria, dos argumentos refuerzan aún la conveniencia de introducir el gravamen: La conformación así del IG facilita instrumentar el IP, y el hecho de establecerse un recurso especial sobre el patrimonio enfatiza el interés del fisco por controlar éste.

IV- Conclusiones:

1- Por lo precedentemente analizado, se estima respecto del IP:

a) El tributo podría verse sustentable en determinados países, atendiendo a consideraciones de equidad y/o por su contribución como instrumento de control dentro de los ST.

En cambio, en lo atinente a su significación recaudatoria o como herramienta fiscal de competitividad frente a la globalización, carecería de defensa.

b) Aún los anteriores argumentos a favor vendrían perdiendo importancia en los países desarrollados, ya que:

- La finalidad de equidad así como la de aportar a la re-distribución vía el gravamen, se viene desvalorizando en el balance de objetivos de política, dada su complejidad instrumental y escasa efectividad con tipos impositivos que pudiesen ser aceptables desde los distintos requerimientos, en contraste con la mayor potencia de acción de otros instrumentos, en especial gasto público.

- Con el perfeccionamiento creciente de los sistemas de recolección masiva de datos, podrá volverse gradualmente menos justificable requerir de los contribuyentes un balance patrimonial.

c) Si bien a largo plazo no es posible desechar que los cambios que se produzcan en el IG puedan asignarle alguna revalorización, la tendencia que se observa no induce a presuponer esto.

d) Para Argentina, cabría a corto-mediano plazo rescatar:

- El tributo ostenta arraigo social, dada su permanencia en el sistema ^(r).
- El País quizá no debería resignar, en orden a la profundidad de las crisis sufridas, impactos de equidad aunque pudiesen ser leves del lado de su ST.

¹⁴ Ver por ejemplo IERAL (2004), FIEL (1998, 2000, 2006), AFIP, ET (1998); y José A. Salim y Walter D'Dangela (2006) -. Asimismo consideraciones sobre la evasión de Jorrot, Michael (1998 ; 2000).

- En la actualidad podría contribuir positivamente, un IP, considerando la evasión elevada, como instrumento de control en la administración tributaria.
- La necesidad de modificar también con prioridad impuestos más importantes, inclusive el IG, tornaría también propicio en lo inmediato, su continuidad (ya que una reforma no tiene por qué ser radical, pudiendo graduarse).

En conclusión, se estima que el IBP debería mantenerse, aunque revisándolo.

2- Pautas de adaptación:

Considerando las anteriores razones justificantes del gravamen, según el predominio de objetivos podrían convenir diseños distintos de éste. Así:

- De privilegiarse la equidad y/o solidaridad, tratando de afectar altas rentas (caso del gravamen francés sobre la fortuna), favorecería incorporar mínimos exentos elevados e inclusive moderadas alícuotas progresivas.

- De perseguirse su aporte al control ello alentaría, por el contrario, a mantener bases amplias y hasta, relativamente, un elevado número de declarantes –con el fin de obtener mayor información-. Asimismo, tipos impositivos bajos e inclusive planos.

En base a lo dicho, las sugerencias que siguen habrán de enfocarse tratando de resguardar dentro del impuesto, con cierto equilibrio, la equidad fundamentalmente horizontal del mismo y mantener su apoyo a cierta progresividad, en compatibilidad con que trate de cumplir su función de control sin afectar a su vez en forma visible la competitividad del País.

B. Recomendaciones de reforma respecto del IBP vigente

El diseño actual del impuesto y sus principales connotaciones, se resumen con fines de simplicidad en el Anexo II.

Sobre dicha base, en relación con lo dicho se propician, sin pretender agotar el tema, las sugerencias que siguen:

1-Mantenimiento y ampliación –sin perjuicio de poder hacerlo por separado- del régimen de responsabilidad sustituta para acciones y participaciones societarias (Pto 4.3) .

Aún consintiendo que las presunciones que la ley hace pueden ser en casos demasiado amplias y producir ciertas inequidades ⁽¹⁵⁾, se considera que el sistema debería mantenerse, ya que en el contexto actual permite una ampliación de base, logrando efectividad con costos menores.

Al respecto se aprecia:

- La redacción de la norma de fondo posee deficiencias, ya que se limita a incluir, en el mismo, las sociedades comerciales regidas por la Ley que rige la materia (19550 y modif.).

- Cada vez se crean más, en el mundo, nuevas formas de gestión de capitales o emprendimientos que implican desapoderamientos, etc.

- Sería conveniente asegurar el impuesto en casos como inversiones en el País vía sucursales, establec. estables, etc. (hoy en IGMP), o aún de activos que pudiesen negociarse en éste por parte de sociedades domiciliadas en el exterior.

Se propicia entonces, prever abarcar lo más comprensivamente como responsables sustitutos en el texto de la ley, tanto las posibles estructuras patrimoniales que pudiesen resultar por desapoderamientos o exclusión similar de bienes de un titular -con posibilidad futura de derivar éstos o sus frutos en un beneficiario privado (⁶)-, como también sucursales, establecimientos, etc., e inclusive entes de custodio o gestión de activos de inversión que pudiesen ser negociables en el País, pertenecientes a sociedades y asimilables del exterior.

2- Comprensión efectiva del hecho imponible:

Si bien se presentan limitaciones que en diversos casos impiden gravar, provenientes de convenios o tratados internacionales suscriptos por Argentina (por lo que no resultan removibles en el corto plazo), existen también restricciones en el impuesto que derivan de exclusiones y exenciones diversas, que le quitan neutralidad, capacidad recaudatoria y simplicidad, constituyéndose también en elementos inequitativos e irritantes.

Se promueve entonces suprimir éstas, en la mayor medida posible.

Entre las exclusiones, cabe por ejemplo citar:

* En el caso de responsables sustitutos, cuando se exige aplicar determinados procedimientos de ingreso que no habilitan vías alternativas para ello, sin que a su vez puedan éstas a veces, emplearse, por razón de las propias normas -modalidad creativa de legislar, que podría así dejar materia sin tributar- (Anexo, Pto. 4.2).

¹⁵ Ver por ejemplo Porporatto, Pablo A (2002) y Oklander, Juan (2002).

* Las que devienen en determinados casos, por estar sometido el responsable a tributar el IGMP (ej. L. art. 26, último párrafo) .

Considerando que este último impuesto se instituyó como complementario del IG con un objetivo anti-evasión del mismo, sin perjuicio de asegurar también una recaudación mínima en periodos de baja determinación, su naturaleza no es gravar con generalidad la riqueza, máxime la previsión que posee –aunque imperfecta- respecto de su recuperación contra excedentes por IG>IGMP.

Como consecuencia de que hoy no produce los efectos queridos, de dejarse subsistente debería ser reformado a fin de tornarlo neutro a largo plazo, eliminando además toda intromisión con el IP. Ello no obstaría, de por sí, los efectos de transición perseguidos ni el deseable de mayor alerta fiscal que podría detonar, por ejemplo, el reclamo de reintegros.

Respecto de las exenciones (Anexo, Pto.2), quizás podrían eliminarse parcialmente algunas del inciso b) del art. 21 de la Ley –como aportes voluntarios en cuentas del sistema de capitalización o planes de seguro privado-; del inciso d) –bienes inmateriales cuando no se trate de autogenerados-; y también en alguna medida las de los incisos c) y h)- títulos públicos y depósitos o colocaciones financieras de distinta índole-. Asimismo, probablemente en forma integral las de los incisos e) y f) - por franquicias e inmuebles rurales-.

En relación con las mencionadas en los incisos c) y h), quizás gravar las colocaciones financieras de oferta mundial provenientes de ahorradores externos -ajustándose a plazos y demás condiciones que interesen a Argentina-, podría ser inconveniente y hasta ineficaz, como no fuese en un nivel ínfimo con objetivo de control (ya que en caso contrario, como se dijera, por su carácter elástico podrían no ingresar en igual medida, además de trasladarse simplemente su carga a los deudores vía tasas de interés más altas, etc.).

Por lo tanto –sin ignorar la posibilidad de fugas-, podrían gravarse parcialmente por cuestiones de equidad, las colocaciones de los ahorristas del país –para quienes configura una inversión alternativa-, o bien si se considerase más conveniente, totalmente pero con la posibilidad de flexibilizar su valuación, por las razones que se mencionan en el punto siguiente.

3-Valuación de bienes:

a) Inmuebles ubicados en el País:

Si bien no resulta objetable el criterio que se sigue, habida cuenta de que en materia fiscal debe adoptarse una base comprobable y cierta, los catastros inmobiliarios de los fiscos provinciales dejan mucho que desear en cuanto a distanciamiento de relevamientos, falta de regularidad y de correspondencia temporal entre revalúos en distintas provincias, etc.

Los efectos aquí pueden resumirse:

- Respecto de los propios I.I.: Distorsiones y afectación de la equidad, aumento de la inflexibilidad recaudatoria, etc.

- En el IBP: En la medida que parcialmente utiliza esta información, los problemas dichos se trasladan además a éste.

- Otras repercusiones:

*Evasión: como la valuación suele constituir frecuentemente una guía para presumir, en la práctica de usos, la razonabilidad de un precio mínimo para los inmuebles, su retraso desmesurado respecto de valores de mercado la facilita en distintos sectores (⁶).

*Contraposición nociva de intereses entre los fiscos y rompimiento de la estructura adecuada del gravamen. Así:

Aunque los contribuyentes de una provincia estuviesen dispuestos a incrementar por distintos motivos su aporte impositivo local, pueden carecer de interés, por la repercusión en el IBP nacional, que éste se materialice vía actualizar valuaciones.

Las provincias flexibles a negociar ajustes en el I.I. se tentarían así, para obtener el propósito recaudatorio, a dejar fuera de ajuste dicho elemento insertando en su lugar, por ejemplo, tasas complementarias especiales, etc., en concordancia con sus contribuyentes.

Por lo expuesto respecto de estos bienes, se sugiere:

- Mediante una acción coordinada, perfeccionar el acuerdo alcanzado en el Pacto Fiscal II (1993), incluyendo además del criterio de imponer un tope máximo a la carga de los I.I. –que plasmaba aquél-, un compromiso de actualización periódica de catastros, valuaciones y bases imponibles, acordando en su caso limitar la presión efectiva en lugar de las alícuotas.

- Evaluar un cambio en la distribución vigente del producido del IBP (^u), de modo que éste reparta un porcentaje elevado de su producido principalmente sobre la base del valor total declarado en cada jurisdicción en inmuebles y automotores (^v).

Estas medidas, además de favorecer la correspondencia fiscal, sustituirían de modo parcial un mecanismo equalizador al alentar la actualización de valuaciones y demás acciones recaudatorias. Asimismo, el acuerdo no comprometería mucho el sistema de arreglos interjurisdiccionales dada la magnitud relativamente pequeña del IP.

- Respecto de los inmuebles valuables con quitas -por vía hoy del art. 4 L. IGMP-, en lo posible eliminar éstas.

b) Automotores radicados en el País:

-Debería *revisarse el criterio de amortización*, eliminando posibilidades de producir inequidad en la vida útil a computar.

En tal sentido no podría verse correcto, interpretativamente –DR art. 18-, que quién adquirió un coche nuevo lujoso cierto número limitado de años hacia atrás, pero aún costoso, ya no tribute por el mismo, mientras que el titular reciente de otro económico, comprado usado si bien de un de modelo más viejo, deba hacerlo.

c) Depósitos por ahorradores locales, en cuentas de bajo rendimiento en entidades financieras del País o títulos públicos con cotización de mercado.

Considerando estas colocaciones deseables, y a fin de evitar violentar el principio de igualdad constitucional-, podría convenir insertar, en lugar de eximirlos parcialmente, *un mecanismo que permita valuarlas según pueda analizarse anualmente, con ciertas quitas*.

La tasa nominal de retorno de estas cuentas incluye la inflación, por lo que su rendimiento real suele ser oscilante además de muy bajo. Su afectación en el IBP por su valor líquido, podría devenir inequitativa frente, por ejemplo, al caso de los inmuebles (donde la base imponible del I.I. mayormente aplicable, resulta por lo general inferior al valor venal).

d) Objetos de arte, para colección y antigüedades, de adorno, lujo y similares: *Podrían someterse también estos bienes para las PF y SI del País, a una presunción mínima*.

Una opción podría ser calcularla en proporción al valor total de los restantes ubicados en el País del sujeto –gravados y exentos-, excluido en su caso los bienes del hogar y de uso personal –quizás brindando la opción alternativa de detallarlos computando el justiprecio de mercado con posibilidad de poder deducir deudas-.

e) Presunción de bienes del hogar y uso personal: Existirían elementos para *ampliar la base de estimación sin perjuicio de reducir, si así se considerase, el porcentaje hoy presumido.*

No obstante que diversos países suelen eximir este rubro, no se advierte razón en la configuración local para no computar también las acciones y participaciones societarias de la Ley 19550 y otros bienes exentos a nivel personal situados en el País con valuación accesible.

f) Detracción de deudas: *Se propicia continuar por simplicidad, el diseño existente del impuesto, aunque ampliar el universo de pasivos susceptibles de restar de bienes específicos.*

Se hace referencia a permitir detraer, por ejemplo, deudas apropiables con ciertos ítems durables o de inversión del contribuyente individual de importancia, como inmuebles distintos de la casa habitación, automotores y ciertos otros bienes de valor, a especificar.

4- Mínimo exento, estructura de alícuotas.

a) Contribuyentes del País:

-Progresividad existente por deducción en la base: acuerda simplicidad y equidad –sobre todo si se emplean luego tipos uniformes-, por lo que se sugiere mantener el sistema, alcanzando un importe no comprensible razonable que se actualice periódicamente.

Si se parte de un objetivo censal del impuesto, *este límite tampoco debería establecerse en un nivel en demasía alto*, sin perjuicio de que en 2005 el número de declaraciones se asemejaba mucho, en Argentina, al de las que determinaban base sujeta a impuesto en el IGpf (Ver Pto. III.4-c).

A fin de desalentar maniobras tendientes a minorar la carga por la deducción, *podría preverse que los donatarios que justifiquen bienes por dicha causal deban declarar éstos fuera del mínimo exento (imponibles)*, en la medida que el donante sobreviva, a menos que por casos contemplados (reserva de usufructo, etc.), corresponda a este último continuar con su declaración.

-Alícuotas:

El sistema de progresividad global que rige, admite varias objeciones, así:

*El propósito de la Ley, coincidente con graduar la equidad vertical pero lejos de tratar de imponer las grandes fortunas -como el caso del impuesto de solidaridad francés-, se estima habría sido rebajar la carga mediante una disminución de alícuota para los sujetos que siendo contribuyentes, poseyesen un activo gravado reducido -hasta \$ 200.000 en exceso del mínimo exento-

*Este criterio, además de resultar poco comprensible ya que quizás sólo perseguiría recaudar -por el nivel bajo al que además fue puesto el segundo escalón- produce un salto del tributo y tipo medio al superarse el primer tramo, desincentivando a los sujetos situados en el entorno a sobrepasar éste.

Así, en el año fiscal 2005, entre las declaraciones individuales quedaba en el primer escalón alrededor de un 46% de los contribuyentes, recaudándose de éstos sólo algo más de un 4,5% de lo que arrojaban aquéllas. De haberse aplicado una alícuota proporcional del 0,5% a la totalidad de la base agregada, podría haber bajado el recurso en no más de un 16 a 18% del producido total obtenido –incluyendo el ingreso por sociedades-. Si en cambio se hubiese limitado el aumento por ej. a los tramos de más de \$ 2 millones, la recaudación habría disminuido sólo alrededor del 10% (^w).

*Sin perjuicio de lo dicho, de ello no podría derivarse que conviniese haber elevado el segundo tramo, ya que esta escala progresiva tal cual hoy se emplea, carece de justificación el actuar sobre una base fraccionada, que comprende sólo “parte” de la riqueza posible del contribuyente por

no involucrar activos financieros ni participaciones societarias diversas, gravadas estas últimas por lo general proporcionalmente vía responsables sustitutos con la alícuota menor. La situación podría haberse prestado, quizás, como ocurriera en el caso Alemán, a impugnar el gravamen por violar la igualdad ⁽¹⁶⁾.

*Aún de ampliarse el espectro del impuesto, como se propone, este tampoco llegaría a alcanzar en la práctica, como se vio (Cuadro N 2), con uniformidad diversos activos.

*El capital como factor de oferta elástica, por lo ya dicho, no tiene la misma posibilidad que el trabajo de gravarse con éxito con tasas progresivas y/o muy elevadas.

*Cualquier vía de integración societaria vs. sujeto individual resultaría más difícil de administrar que manteniendo como actualmente una separación con responsables sustitutos pero bajo iguales tasas que eviten inequidades o incentivos de transferencias.

Se plantearía menos resistencia y dificultades para la inclusión de esta información en la declaración personal, cumpliendo el fin de control antes dicho (no se necesitaría tampoco integrarlas a la base gravable ni admitir pagos a cuenta), quedando la misma marginalmente utilizable, además, para presumir por ejemplo bienes del hogar.

*La argumentación precedente se vería fortificada si estos cambios pudiesen combinarse con la derogación propuesta, dentro de lo posible, de diversas exclusiones y exenciones tendientes a lograr más equidad al menos entre residentes.

*Puede verse que países, como Luxemburgo, Finlandia y Suecia, admitieron alícuotas planas, y el primero particularmente bajas –Anexo I, Tabla 1-.

En resumen, *por razones sobre todo de equidad horizontal, no distorsión, simplicidad instrumental y servir mejor al fin administrativo del ST, podría ser aconsejable establecer un tipo legal uniforme, removiendo la progresividad existente vía alícuotas.*

- Nivel del tipo impositivo:

Se advierten también varios argumentos, siguiendo el enfoque antes expuesto, para mantener una alícuota baja:

*Según se expuso, la importancia del factor capital para el País y su movilidad en el ambiente competitivo cada vez más alto, requerirían su no deslocalización o ingreso.

*Un nivel bajo de éstas, dados otros factores que influyen, permitiría cargar parcialmente el factor –salvo casos puntuales- probablemente sin consecuencias ⁽¹⁷⁾.

*Cualquier alícuota positiva, gravaría más que hoy los activos excluidos o exentos.

*Tasas más bajas producen menor encono en los contribuyentes, disminuyendo el incentivo a evadir.

*Con una alícuota fija y no elevada, no se requeriría limitar la carga conjunta con el IG, ya que se predeciría mejor el nivel máximo alcanzable.

*Nada podría perderse si el gravamen se generalizase, en comenzar insertando una tasa pequeña –menor o igual a la inferior actual (ya que siempre podría elevarse después)-.

En conclusión, por las cuestiones vistas *que hoy sustentarían el impuesto, como también el hecho de que en el País ya se gravan por lo general las participaciones societarias –que producen alrededor de la mitad de la recaudación ^(x)- proporcionalmente con una alícuota del 0,5%, convendría quizás considerar inicialmente un techo para ésta no mayor de ese nivel, sin perjuicio de su coordinación con las medidas que pudiesen ir adoptándose, en el IG.*

¹⁶ Ver Enciso de Yzaguirre, V. (2004), Pto. 3.2.2.1.2.

¹⁷ Ver Keen, Michael (1998) pág.355-362

b) Sujetos (PF y SI) del exterior:

Conforme los objetivos, *se propicia ubicar el tipo impositivo de éstos en correspondencia con el que se decida utilizar en el País*, resguardando que la cuota exenta sólo pueda computarse una vez por contribuyente. Asimismo, evaluar diversas excepciones existentes (que tampoco serían justificables).

c) Presunciones con alícuotas penalizadoras (1,5%):

Su mantenimiento en cada caso debería evaluarse en concreto, contrastando con mayores datos la efectividad que se logra versus objetivos perseguidos (aún dejando las presunciones subsistentes).

Dada la complejidad y discriminación que se desprende de estos tratamientos de excepción, tal cual están hoy insertos, algunos podrían no justificarse.

C. Conclusiones

De las consideraciones hechas, se desprende:

-La continuidad del IBP puede ser vista favorablemente a corto-mediano plazo, en el ST Argentino.

-Sin perjuicio de lo dicho, el mismo debe reformarse, ya que su diseño actual acusa muchas deficiencias en relación a los objetivos que se estiman prioritarios perseguir – utilidad del tributo como herramienta de control, ampliación mayor de su equidad horizontal reduciendo discriminación, además de que continúe siendo progresivo-. Asimismo, precaver que no afecte visiblemente la localización del capital en desmedro de la conveniencia del País.

En consecuencia, se propone fundamentalmente:

1) Generalizarlo más, previendo ampliación de responsables y suprimiendo diversas exclusiones y exenciones.

2) Mejorar valuaciones, sin perjuicio de la posibilidad de regular quitas en determinados bienes, en razones de preservar equidad y eficiencia.

3) Establecer una deducción atendible, por simplicidad, en la base, manteniendo ésta actualizada. Asimismo, un tipo impositivo plano.

La alícuota inicial se propone relativamente baja, al nivel que se regle deban emplear los responsables sustitutos actuales por las participaciones societarias incluidas en la Ley 19550 y otros a incorporar, en coordinación con las medidas que, a su vez, pudiesen adoptarse en el IG.

4) Respecto de una nueva inserción (adicional o sustitutiva) de un IS, dado que cabría evaluar éste minuciosamente (en cuanto a posibilidad de lograr objetivos “cumplibles” en el actual contexto), parecería aconsejable reestructurar primero los tributos deseables que ya rigen en el Sistema, reduciendo también más la evasión.

Notas:

^a Se hace referencia aquí, a algunos enfoques directos tendientes a gravar el consumo, como el continuar imponiendo “la renta pero con desgravación de la inversión de capital del 100%”, o ésta pero “tendiendo a eximir de su base, el rendimiento normal de la inversión”, sin desmedro de formas más elaboradas. Ver Comisión Meade (1980), Cap. 8, o también citas de estudios diversos en Nigro R. (2005), Cap. I.

^b Sin perjuicio de otras figuras no mencionadas (leva sobre el capital, imposición a la valorización de la propiedad, sobre transmisiones patrimoniales onerosas, etc.).

^c En 2006, el IDCB aportó el 6,5% de la recaudación neta Nación + Pcias (1,79% del PIB).

^d Así clasifican al IGMP los Cuadros de recaudación del MEyP, mientras que los restantes (ITIpF e IDCB, e inclusive el Impuesto de Sellos) se ubica allí entre los tributos sobre la propiedad que gravan transferencias financieras y de capital; Dir. de Inv. y An. Fiscal –Sec. de Hacienda (Pág Web).

^e El IG en general no grava hoy las ganancias de capital (GK), a nivel de individuos (IGpf)

^f También producen efectos de este tipo aunque a menor escala, los Impuestos de Sellos de orden provincial.

^g Algunos países inclusive pueden tener, a determinados niveles de gobierno, fijadas incumbencias que limiten gravar la riqueza global. Por ejemplo, la enmienda XVI de la Constitución de los Estados Unidos precisa que: “*El Congreso tendrá facultades para establecer y recaudar impuestos sobre los ingresos, sea cual fuere la fuente de la que provengan, sin prorratarlos entre los Estados y sin tomar en consideración ningún censo o enumeración*”. En Argentina, se acude a la cláusula de emergencia del art. 75 inc.2 inc. para insertar el IBP a nivel nacional.

^h Se remite a los distintos cambios sufridos en la legislación del gravamen, tendiendo en cuenta por ejemplo en el ínterin, desde su vigencia, la derogación del Impuesto que regía sobre los Activos, incluidas las empresas y explotaciones personales (primera mitad de la década del 1990), la creación del IGMP (L.25063,1998), así como la reforma significativa producida desde 2002 (L.25585), entre sus aspectos sobre el régimen de tributación sobre las participaciones en sociedades regidas por la Ley 25550 y modif.; además de los vaivenes de de otros ítems en cuanto a exenciones.

ⁱ Estos tributos, que regían en Argentina a nivel subnacional, fueron derogados durante la década del setenta, al igual que el sustitutivo del régimen a las herencias.

^j A través de la conocida relación $V = R/i$, siendo “R”: la renta perpetua que el activo produce, “i”: tasa de interés, y “V” su valor actual en base a los rendimientos descontados del mismo; un impuesto con alícuota “t” sobre R, equivaldría a aplicar el tipo impositivo “t.i” sobre V.

^k Entre otras características de éste pueden ejemplificarse:-) Uso de un criterio cuasi-restringido de definición de hecho imponible a nivel individual (PF y SI), en virtud del cuál: a-Diversos servicios y rentas en especie no resultan alcanzados; b-Las rentas señaladas en 1-i) del Cuadro 1, del mismo modo que ocurre con las herencias y donaciones recibidas y por lo general las ganancias de capital (GK) -sin perjuicio de lo que pudiese significar el ITIpF-, se eximen o bien no se gravan, y el producido del juego se afecta con limitaciones mediante un tributo separado especial; c-: En otros casos como el indicado en 1-ii del Cuadro, se lo hace con desplazamiento, a similitud de un tributo sobre el gasto, d-El resultado de ciertas fuentes (como diversas rentas financieras) se exime, e-El producido de acciones y otras participaciones en sociedades de capital del País, no se integra en la declaración personal debido al sistema de “separación” que rige.

Asimismo, a nivel empresarial o societario se emplea un criterio más amplio, sin perjuicio de que: a- Las GK se alcanzan también en diversos casos, con diferimiento (admitiendo en casos el uso del rollover para evitar el congelamiento de la inversión); b- A pesar de ciertos paliativos (como algunas normas de capitalización débil), el sistema favorece el financiamiento con deuda. Finalmente, el ajuste por inflación se encuentra suspendido.

^l Para un análisis más exhaustivo de este tema pueden verse los distintos trabajos publicados en el IX Congreso Congreso Tributario organizado por el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2001), como los presentados por Simonit, Silvia; Nuñez, Adriana; Piasco, Alicia; Tavolaro, Agostinho T.; Córdón Ezquerro, Teodoro; Kopits, George y especialmente el del Relator General Ballesteros, Eduardo V., entre otros.

^m Un IR Dual exhibe entre otras características que las ganancias se separan entre las provenientes del capital y del trabajo o personales. Las primeras tributan básicamente con un impuesto empresarial o sobre sociedades proporcional; las segundas se sujetan a tasas progresivas que parten de dicho nivel -por más detalles ver por ejemplo Cnossen S. (1998), págs. 41-42-.

ⁿ Así, agrupando los principales impuestos colocados internamente sobre bienes y servicios a nivel nacional y provincial –según los clasifica el M.E.y.P. Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal (pág. Web)-, éstos importan una cifra preponderante (en 2006, un 43,3% de la recaudación).

^o En relación a que aquél *no deriva ni puede medirse solamente a través por ejemplo de rentas (o en su caso ciertos consumos), sino que además es posible ejercerlo por una multiplicidad de otras vías...* –se remite al trabajo de la Nota que cita el texto, en inglés- (traducción libre propia)-.

^p En las últimas cuatro décadas del siglo XX y hasta 2003, Argentina tuvo, en general, una tasa de crecimiento baja de su PIB per-cápita. Así, el promedio simple de los porcentajes de variación anual de aquél entre 1961 y 2003 fue inferior al 1%. En 2001 y 2002 -colapso de la convertibilidad- el mencionado indicador sufrió una disminución sustancial, mayor que cualquier año del período (-5,2 y -11,6% respectivamente), comenzando a crecer nuevamente desde allí. La tasa de desempleo vino subiendo desde 1988, llegando a más del 19% en 2002, para después también comenzar a bajar –Nigro R. (1995), en base a Datos del Banco Mundial, Indicadores de Desarrollo Mundial, pág. Web-; el grado de desigualdad en la distribución del ingreso también se elevó en estos años –Gasparini, L. C. (1999), pág. 60-.

^q Para el año fiscal 2005 de los \$ 1.812 millones recaudados un 54% se determinó por vía de las declaraciones juradas personales -con Vto. en 2006-, arrojando las mismas un impuesto promedio de \$ 2.200. Un setenta por ciento de éstas, determinó a su vez menos de \$ 1000. La magnitud de declarantes personales, importó un 68% en relación con la cantidad

que reportó en 2005 ingresos gravados el IPgf, y un 94% respecto de los que manifestaron ingresos imposables (Cálculos en base a AFIP (2006), Cuadros 2.5.1.2.4.1 y 2.2.1.1.1).

^r El IP remonta sus antecedentes en Argentina al año 1972 – destinado a suplantar los impuestos a la Transmisión Gratuita de Bienes con larga trayectoria y sustitutivos. El IBP rige desde el período fiscal 1991.

^s Se tiene entendido que esta cuestión se contempla con más amplitud en algunos países (como Suecia y Finlandia).

^t Atendiendo a que el Art. 18 inc. b) de la Ley 11.683 y modif. (TO.1998) refiere que, “Cuando los precios de inmuebles que figuren en las escrituras sean notoriamente inferiores a los vigentes en plaza, y ello no sea explicado satisfactoriamente por los interesados, ..., la AFIP podrá impugnar dichos precios y fijar de oficio uno razonable de mercado”, con la intención de tomar mayor ingerencia en este sentido, dicho Organismo dictó la RG. 2141/2006, que en el ITIpf requiere solicitar, en casos, vía un trámite electrónico, constancia de valuación. No obstante, por falta de generalidad se estima siguen siendo cruciales los catastros.

^u Se destinan \$ 250.000 por mes para el INCUCAI, y el resto como sigue: 93,73% Ley de Coparticipación Federal (sin sufrir las deducciones referidas al 15% Seg. Social y la proporción de los 48,5 millones destinados el Fondo Compensador de desequilibrios fiscales provinciales -Pactos Fiscales I y II-; y el 6,27% entre las provincias y la CABA : Fuente: DNIyAF.; S.H, MEyO (2007).

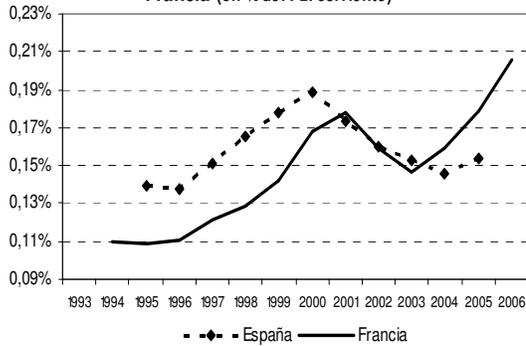
^v Un análisis preliminar en base a E.T., AFIP, 2006 –que requeriría profundización con mayores datos-, sugiere que para que el mecanismo propuesto resulte atractivo a una cantidad importante de jurisdicciones (aumentando su actual participación), tendría que incluirse, en un reparto en base a inmuebles y automotores, quizás la totalidad de la recaudación –después de detraer las partidas hoy a coparticipar-, incluyendo la obtenible vía los regímenes de responsabilidad sustituta.

^w Consideraciones en base a cuadros de E.T.-AFIP (2006), Nros. 1.1.1.1. y 2.5.1.2.4.1 (sobre año fiscal 2005).

^x En 2005, la recaudación total del IBP fue de \$ 1.812,7 millones; en relación, las determinaciones por declaración de contribuyentes PF y SI residentes y responsables sustitutos de no residentes (mismo período fiscal, que vencieron en 2006), allegaron sólo \$ 978,8 millones.

Anexo I – Gráficos y Cuadros

Gráfico 1. Evolución del IP - Ejemplos España y Francia (en % del PBI corriente)



Fuentes: Francia: Administración fiscal (www.impots.gouv.fr). **Presión fiscal:** 44,3% (2005). España: Ministerio de Economía y Hacienda (<http://www.meh.es>). **Presión fiscal:** 35,8% (2005).

Tabla 1. Imposición al Patrimonio

Países varios: Alícuotas

País	Alícuota impositiva (%)
Argentina	0.5; 0.75 (**)
Finlandia	0.8 (*)
Francia	0 - 1.8
Luxemburgo	0.5 (*)
España	0.2 - 2.5
Suecia	1.5
Suiza	0 - 0.7

Fuentes: Supplementary Service to European Taxation, IBFD, Amsterdam 2006. (*) Supplementary Service to European Taxation, IBFD, Amsterdam 2005. (**) Ley 23966 - Argentina (vigente)

Gráfico 2. Argentina: Evolución de algunos impuestos (en % del PBI corriente)

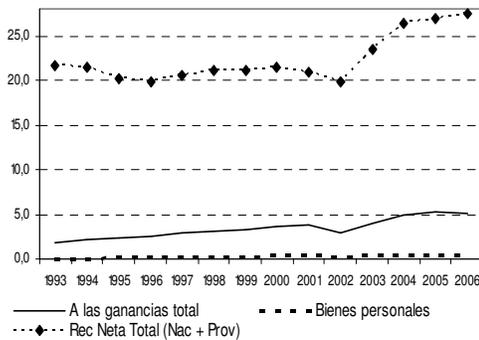
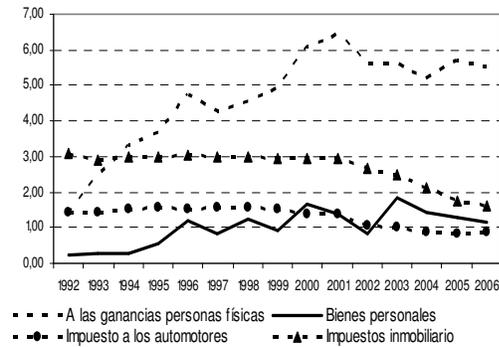


Gráfico 3. Argentina: Evolución de algunos impuestos (en % de la recaudación neta total)



Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, M.E. y P. **Presión fiscal** (sin municipios): 26,84% (2005), 27,39% (2006).

Gráfico 4. Evolución Impuesto a las Herencias y Donaciones. España y Chile (en % del PBI corriente)

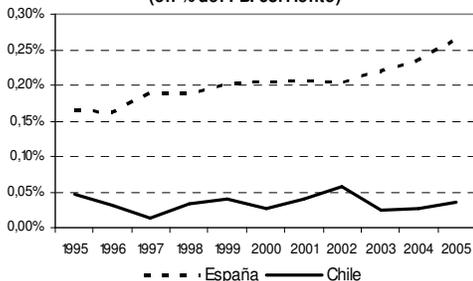
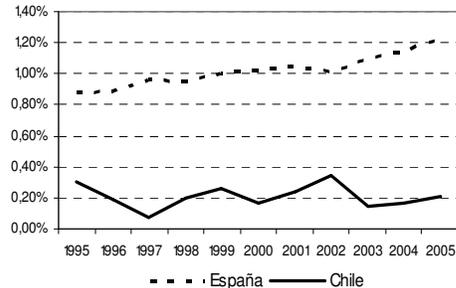


Gráfico 5. Evolución Impuesto a las Herencias y Donaciones. España y Chile (en % del total de la recaudación)



Fuente: Chile: Subdirección de Estudios del Servicios de Impuestos Internos. **Presión fiscal:** 17,34% (2005). España: Ministerio de Economía y Hacienda (<http://www.meh.es>). **Presión fiscal:** 35,8% (2005).

Anexo II

Impuesto sobre los Bienes Personales: Estructura actual, referencias de aspectos salientes ⁽¹⁸⁾.

1) Sujetos pasivos; hecho imponible; delimitación:

La ley grava los bienes personales de las personas físicas (PF) y sucesiones indivisas (SI), al 31 de diciembre de cada año -Art. 16-.

En general, a las PF con domicilio (y SI radicadas) en el País, tributan con un criterio mundial sobre sus bienes ubicados en el País y en el exterior –Art. 17 inc. a)-, mientras que las domiciliadas o radicadas respectivamente, en el exterior, se gravan en virtud del nexo territorial por sus bienes situados en el País –Art. 17 inc.b)-.

La demarcación expuesta suele criticarse principalmente en aspectos tales como:

-) Considerando los sujetos pasivos mencionados, por la inserción, adicionalmente, de dos Regímenes de Responsabilidad Sustituta, los que junto a otras medidas del diseño actual, discriminan (Ver puntos 4.2, 4.3 y 5) .

-) El concepto de domicilio aludido normativamente, es el que contempla la Ley de Procedimiento Tributario (11683 y modif., art. 3), cuyo rol allí se centra en ubicar el contribuyente, etc.; por lo que en algunos supuestos puede no resultar adecuado como elemento de sujeción.

-) El objeto material del impuesto (descripción cualitativa del hecho imponible) se define por extensión, siendo susceptible en algunos aspectos, también, de un más prolijo perfeccionamiento ⁽¹⁹⁾. Las deudas, bajo esta modalidad sólo se permiten deducir limitadamente al considerarse las valuaciones.

En cuanto al deslinde espacial y cobertura existen en la Ley diversos apartamientos (ver Ptos. 2, 4 y 5), sin perjuicio de normas de convenios internacionales suscriptos por Argentina que restringen en casos gravar ⁽²⁰⁾.

En la atribución subjetiva del Hecho imponible se tiene en cuenta, salvo alguna excepción, la titularidad dominial, pudiendo en algunos casos convenir cierta ampliación (ver Pto. B.2 del texto).

2) Exenciones:

Considerando las que se mencionan en el trabajo –contenidas en la ley-, cabe resumir ⁽²¹⁾:

- Cuentas de capitalización comprendidas en el Título III de la ley 24241 y las cuentas individuales correspondientes a los planes de seguro de retiro privados administrados por entidades sujetas al control de la Superintendencia de Seguros de la Nación -L.art.21, b)-

- Bienes inmateriales -llaves, marcas, patentes, derechos de concesión y otros bienes similares –L art. 21d.)-.

- Bienes amparados por las franquicias de la ley 19640. -Art.21e)-.

- Inmuebles rurales a que se refiere el inciso e) del artículo 2º de la ley de IGMP -Art.21f.-

- Títulos, bonos y demás títulos valores emitidos por la Nación, las Provincias, las Municipalidades y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los Certificados de Depósitos Reprogramados (CEDROS) –Art 21, g)–

¹⁸ Ley 23966 y modificatorias (para profundizar interpretación y conceptos, se remite).

¹⁹ La ley no define el término “bienes” en forma comprensiva, ni explícitamente menciona hacerlo en forma taxativa extensiva (Arts. 16, 19 y 20), aunque se inclinaría por esta última modalidad, requiriendo deslindar interpretativamente los conceptos incluidos y su distinción, a partir de las menciones que realiza.

²⁰ Cabe mencionar como ejemplo, entre las diversas normas de esta índole, los Convenios suscriptos con Suiza y España, y la aplicación del principio de la “Nación más favorecida” (Tratado de Montevideo, 1980) para los países miembros de la ALADI –salvo aquí casos de convenios suscritos con anterioridad que perduren en contra-.

²¹ Esto sin perjuicio de la aplicabilidad, en su caso, de la restricción a que refiere el art. 106 de la Ley de Procedimiento 11683 y modif., en la medida en que pudiera resultar una transferencia de ingresos a fiscos extranjeros.

- Depósitos en moneda argentina y extranjera efectuados en las instituciones comprendidas en el régimen de la ley 21526, a plazo fijo, en caja de ahorro, en cuentas especiales de ahorro o en otras formas de captación de fondos de acuerdo con lo que determine el Banco Central de la R.A. -Art.21, h)-.

3) Valuación de bienes:

Por simplicidad y con el objeto de fundamentar las recomendaciones que se hacen, se alude sólo a los casos a que se tratan en el Punto B-3) del trabajo (remitiendo en lo restante a L, Arts. 22, 23 y concordantes DR).

-Inmuebles ubicados en el País –L. art.22, inc.a)-: Uno de los topes para valuarlos (además del residual computable del bien según las normas –con coeficiente “1” de actualización desde marzo de 1992, L 24073 art. 39-, requiere considerar la base imponible que asigna el Impuesto Inmobiliario (cuando en la relación correspondiente, supera a la anterior).

-Objetos de arte, para colección y antigüedades..., de adorno y uso personal y servicios de mesa en cuya confección se hubiera utilizado preponderantemente metales preciosos, perlas y/o piedras preciosas -Art.22 inc.f)-, y otros bienes no comprendidos en bienes del hogar y uso personal (Art. 22, inc. g): Deben computarse por su valor de adquisición, construcción o incorporación al patrimonio, actualizado -aunque dicho coeficiente se mantiene igualmente congelado como se indicó precedentemente-.

-Presunción mínima de bienes del hogar y uso personal -L, 22 g): Aplicable en contribuyentes PF y SI que tributan por DJ, se calcula en el 5% de la suma de los restantes bienes *gravados* del País e inmuebles del exterior –de corresponder-, sin incluir las participaciones societarias regidas por la Ley 19550.

-Deducción de deudas: Se admite restar –sin que puedan dar lugar al cómputo de un valor negativo-, la deuda por créditos que hubieren sido otorgados para la compra, construcción o mejoras en el inmueble destinado a casa-habitación del contribuyente o causante (L, 22; DR, 15). Del mismo modo, considerando la posesión de bienes en forma indirecta, el pasivo admisible a fin de valuar el patrimonio en empresas o explotaciones unipersonales -o también las participaciones societarias mencionadas tributables en cabeza de estos Entes como Responsables Sustitutos -L.,22; DR., 20 y sgtes.-.

4) Determinación e ingreso del impuesto; exclusiones:

Se presentan los casos que siguen:

4.1) Personas Físicas domiciliadas (o SI radicadas) en el País – art. 17, inc. a):

Deben liquidarlo mediante declaración jurada, aplicando sobre la base a imponer -valor total de bienes gravados en cabeza personal menos el importe mínimo exento –hoy \$ 102.300-, un sistema global de progresividad con alícuotas del 0,5 y 0,75%, para los tramos de base \$0-\$200.000 y superiores a \$ 200.000, respectivamente.

Para paliar la doble imposición, en el caso de haberse abonado en países extranjeros, sobre bienes gravados, impuestos que alcancen el patrimonio en forma global, se prevé poder computar como pago a cuenta –con las acreditaciones del caso- el tributo ingresado hasta como máximo, el incremento de la obligación que por su inclusión resulte en la determinación local.

Respecto de las participaciones en el capital de cualquier clase de sociedades regidas por la Ley 19550 ⁽²²⁾, actualmente estos bienes no son computables en cabeza personal –el individuo en su declaración sólo debe informarlos-. El tributo se liquida e ingresa según el sistema previsto a que se hace referencia –por razones didácticas- en el Punto 4.3.-

Por igual motivo que el antes dicho, los casos de presunciones con alícuotas penalizadoras respecto de ciertos bienes por presumirse su pertenencia de manera interpuesta a PF o SI del País, y el modo de ingreso del gravamen en estos casos, se mencionan también por separado en el Pto 5).

4.2) PF domiciliadas y SI radicadas en el exterior -art.17 inc. b)-:

²² Se incluyen entre las mismas (interpretación reglamentaria) las sociedades de hecho e irregulares que regula dicha Ley, con objeto comercial, y los establecimientos estables mencionados en el art. 118 de la misma (DR IBP, art. 20.2). No resultan comprendidas, las empresas o explotaciones unipersonales.

Sin perjuicio de puntuales excepciones (²³), éstas tributan exclusivamente (sistema único aplicable –DR art.28 -) vía también un Régimen de Responsabilidad Sustituta que involucra para actuar a diversos sujetos del País (L, 26), a quienes también se acuerda el derecho de resarcirse el impuesto abonado.

El impuesto aquí se determina con carácter de pago único y definitivo, aplicando una alícuota del 0,75% , no correspondiendo su ingreso si no superase una cuota mínima -hoy \$ 255,75.-

Según se desprende de las normas, la aplicación de este mecanismo se encontraría condicionada a:

-) Que se configuren los presupuestos mencionados correspondientes, o sea: a) El titular de los bienes ser PF domiciliada (o SI radicada) en el exterior, y b) Existencia de un responsable sustituto de los que refiere la Ley, que deba actuar con obligación de ingresar el impuesto en el País.

-) Que no se trate de bienes excluidos del régimen, previéndose (L. 26), diversos casos, como: i) Títulos, bonos y demás títulos valores emitidos por la Nación, Provincias o Municipalidades; ii) Obligaciones negociables previstas en la ley 23.576; iii) Acciones y participaciones en el capital de cualquier tipo de sociedad; iv) Empresas y explotaciones unipersonales; v) Cuotas partes de fondos comunes de inversión; vi) Cuotas sociales de cooperativas (²⁴).

4.3) Régimen especial de Responsabilidad Sustituta para acciones y participaciones en el capital de cualquier tipo de sociedades regidas por la ley 19550 (²⁵).

Como se dijo, estos bienes actualmente no son computables en cabeza personal y el tributo debe liquidarse e ingresarse con carácter de pago único y definitivo por las mencionadas entidades, designadas “Responsables Sustitutos”.

Se dispone que estas actúen (L art. 25) -sin perjuicio de algunas excepciones-, si los titulares directos fuesen PF domiciliadas o SI radicadas en el país o en el exterior, o aún también sociedades, cualquier otro tipo de persona de existencia ideal, empresas, establecimientos estables, patrimonios de afectación o explotaciones, domiciliados, radicados o ubicados en el exterior (constituyéndose esto en otra presunción de derecho, -sin admitir prueba en contrario-, en cuanto a que tales activos pertenecen, de manera indirecta, a PF o SI del exterior, siendo de aplicación este régimen en lugar del aludido en Punto anterior 4.2).-.

A los fines expuestos, las sociedades deben aplicar, sobre el valor patrimonial ajustado según se establece –L. art. 22, DR art. 20 y concordantes-, sin deducir importe mínimo exento alguno, la alícuota del 0,5%, pudiendo, para obtener su reintegro, inclusive retener y/o ejecutar los bienes que dieran origen al pago (L, 25.1).

Esta modalidad de gravar las participaciones en cabeza societaria (aplicable desde reforma de 2002), si bien logró resolver algunos problemas y aumentar la recaudación, ha recibido a su vez serias críticas, dado que entre otras cuestiones fracciona el gravamen e introduce cargas discriminatorias.

En este aspecto existen también, como se dijo, distintas limitaciones para imponer que derivan en casos, de tratados internacionales suscriptos por Argentina.

5) Presunciones de pleno derecho, sin admitir prueba en contrario, donde la Ley aplica una alícuota superior – penalizadora- del 1,5%.

En estos supuestos, se presume que los activos si bien bajo la titularidad de determinados entes o sociedades, pertenecen en forma interpuesta a PF o SI del País. Pueden verse los casos siguientes -L.26 y disposiciones concordantes-:

a) Inmuebles ubicados en el país, inexplorados o destinados a locación, recreo o veraneo, cuya titularidad directa corresponda a sociedades, empresas, establecimientos estables, patrimonios de afectación o explotaciones domiciliados o, en su caso, radicados o ubicados en el exterior (²⁶).

²³ Por ejemplo, caso de personas extranjeras domiciliadas en el país por razones laborales que requieran una residencia que no supere 5 años -DR,1-, o de las que ingresen para desarrollar funciones diplomáticas o consulares y otras mencionadas, que declaran por el régimen del art.17 inc.a), por sus bienes en el País (estas últimas, a condición de reciprocidad –DR, 10-).

²⁴ Dentro de la mención anterior existen bienes exentos con carácter general (i, vi), y otros afectados a tributar por el régimen especial de sustitución para las participaciones societarias (iii) que se describe en el punto que sigue (4.3), por lo que su exclusión aquí resulta obvia, pero otras no.

²⁵ Por el DR se interpretó que se incluyen las sociedades de hecho o irregulares que regula dicha Ley, con objeto comercial, y los establecimientos estables mencionados en el art. 118 de la misma (DR, 20.2). No están comprendidas las empresas o explotaciones unipersonales.

b) Bienes como los citados en i) ii) v) y vi) del punto 4.2, cuando su titularidad corresponda a sociedades, cualquier otro tipo de persona de existencia ideal, empresas, establecimientos estables, patrimonios de afectación o explotaciones, domiciliados o, en su caso, radicados o ubicados en el exterior, en países que no apliquen regímenes de nominatividad de los títulos valores privados –o sea el capital pertinente se encuentre representado por acciones u otros títulos no considerados nominativos por la legislación del país de su constitución - (L. 26; DR, 29 y normas concordantes). Sin perjuicio de ello, esta exclusión en algunos supuestos no se aplica, así por ejemplo:

-Si los titulares directos de los bienes mencionados fuesen compañías de seguro, fondos abiertos de inversión, fondos de pensión o entidades bancarias o financieras cuyas casas matrices estén constituidas o radicadas en países en los que sus bancos centrales u organismos equivalentes hayan adoptado los estándares internacionales de supervisión bancaria establecidos por el Comité de Bancos de Basilea (L.26).

-Para determinados títulos, de conformidad normas reglamentarias (por ej.v. DR art. 29).

Ante los casos en que resulte procedente, aplicar esta presunción (en la que también se aplica el límite inferior de ingreso -\$255,75- mencionado en 4.2), las PF domiciliadas (o SI radicadas) en el País, al exteriorizar estos bienes en su D.J. personal se estima deberían poder computar -cumpliendo los requisitos exigidos- como pago cuenta el impuesto que así se hubiere ingresado indirectamente (L. 26).

²⁶ Esta presunción, en algunos supuestos como por ejemplo si el bien se encontrara exento con carácter general, podría no resultar aplicable.

Bibliografía consultada:

- Alvarez García, Santiago, García-Inés, M. Jorge (2006): *Reformas tributarias e integración económica: La imposición indirecta en la Unión Europea*. 39 Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas; F.C.E., Universidad Nacional de Córdoba
- Albi Ibáñez, E., Conteras, C., Gonzáles Páramo, J. y Zubiri, I. (1999); “*Teoría de la Hacienda Pública*”, Editorial Ariel SA, 2da. Edición, Barcelona, España.
- Andrews, Williams (1980); “A Supplemental Personal Expenditure Tax”, publicado en *What Should Be Taxed: Income or Expenditure?*, Joseph A. Pechman Editor, The Brookings Institution, Washington D.C.
- Andrews, Williams (1982); “Personal Deductions in an Ideal Income Tax”, *Tax Law Review*, Vol. 86, N°2.
- Barberán La Huerta, M.A. (2005): *Redistribución y progresividad en el impuesto sobre sucesiones y donaciones. Una aplicación al caso de Aragón*. Universidad de Zaragoza P.T. N° 21/05. Pág. Web.
- Becker (2001); *El impuesto sucesorio tiene sus días contados*; Agencia Interamericana de Prensa Económica(AIPE); pág.web
- Due John F(1960) :”*La Imposición sobre el patrimonio Neto*” (Instituto de Estudios Fiscales ,1972, ”*El Impuesto sobre el patrimonio Neto*”).
- Cnossen, Sijbren (1998); *El Impuesto a las Ganancias Dual. Las rentas del capital y del trabajo*; Sexto Congreso Tributario, Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Capital Federal, Tomo I, págs. 374-384.
- Comisión Meade (1980); Estructura y Reforma de la Imposición Directa, publicación en lengua castellana por el Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- D’Agostino Hernán M.(2006) “*Bienes Personales*”; Impuestos-Colección Práctica, Ed. Errepar S.A.
- Errepar S.A. (2006) Colección “*Impuestos Nacionales*”.
- Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas –FIEL- (2006) “*La Presión Tributaria sobre el Sector Formal de la Economía*”.
- Enciso de Yzaguirre, Vicente (2004): “*Análisis Dinámico, comparativo y estructural del comportamiento del Impuesto sobre el Patrimonio en España*”-*Universidad Autónoma de Madrid, Investigación Jurídica.*; Instituto de Estudios Fiscales, 2004, Madrid, España..
- Eigner, Richard (1959); “*Indian Income, Wealth and Expenditure Taxes: Integration and Administration*”, *National Tax Journal*, Vol. 12.
- Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas-FIEL-(2000): “*La Economía Oculta en la Argentina*”, Bs. As., RA.
- Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas-FIEL-(1998) *La Reforma Tributaria en la Argentina*, Tomo II.
- Gasparini Leonardo C (1998):*Incidencia Distributiva del Sistema Impositivo Argentino*, publicado en *FIEL, "La Reforma Tributaria en la Argentina", T° II*.
- Gobierno de la Provincia de Córdoba : Código Tributario (Act. 2006); Ley Impositiva N° 9269 , Ley de Catastro N° 5757 y modif.; Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes, e Impuesto al Patrimonio de las Empresas -Leyes 5053 y 5054 (1969).
- Gotlib, Gabriel y Vaquero Fernando: “*Aspectos Internacionales de la Tributación Argentina*”, Editorial La Ley, 2005.
- Hansen Bent (1960): *Informe General sobre aspectos de la imposición al Patrimonio*” (Instituto de Estudios Fiscales,1972, ”*El Impuesto sobre el patrimonio Neto*”).
- Instituto de Estudios Fiscales (1995); “*Manual de Hacienda Pública*”, Tomos I y II, Madrid, España
- Instituto de Estudios de la Realidad Argentina y Latinoamericana -IERAL-(2004): “*La verdadera presión tributaria en Argentina*”.
- Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (2001); *Una Reforma Tributaria Integral para el crecimiento de la economía*, Fundación Mediterránea.
- Instituto de Estudios Fiscales (1972): ”*El Impuesto sobre el patrimonio Neto*” (Introducción y selección de trabajos de varios autores)
- Keen, Michael (1998): “*La Competencia fiscal nociva*” *Sexto Congreso Tributario*, Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Capital Federal.
- Jorrat, Michael y Barra, Patricio (1998); “*Un análisis del sistema tributario chileno*”, Subdirección de Estudios del Servicio de Impuestos Internos, Santiago, Chile, pág. web del Sii.
- Jorrat, Michael (2000); “*Diagnóstico del sistema tributario chileno*”, Subdirección de Estudios del Servicio de Impuestos Internos, Santiago, Chile, pág. web del Sii.
- Jorrat, Michael (2003); “*Simplificación del Impuesto a la renta. Una propuesta para el caso Chileno*”, 36 Jornadas de Finanzas Públicas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba.
- J. A. Kay and M.A. King: *The British Tax System* (1990); Oxford University Press.
- Litvak José D. y Gerbahardt Jorge (1997): “*Imposición sobre el Patrimonio. El Impuesto sobre los Bienes Personales*” 2da Edición, Ed. Errepar S.A, Bs. As.
- Litvak José D. y Gerbahardt Jorge (2003) : “*El Impuesto sobre los Bienes Personales*”
- Misterio de Economía y Hacienda (España): *Recaudación y Estadísticas del Sistema Tributario Español* (1994-2004).
- Ministerio de Economía y Producción, Dir. de Inv. y Análisis Fiscal, S.H (2007), “Destino de la recaudación de los Impuestos” , pág. Web.

- Peláez Marqués Mercedes (2006) : “*El Impuesto sobre el patrimonio en los convenios hispanoamericanos para evitar la doble imposición*”; Ed. Ábaco de Rodolfo Desalma, Buenos Aires.
- Musgrave, R. A. (1987); *Aspectos de la teoría de las Finanzas Públicas. Hallazgos pasados y nuevas tendencias, 20° Jornadas de Finanzas Públicas*, Facultad de Ciencias Económicas – U.N.C.
- Musgrave, Richard y Musgrave, Peggy (1992); “*Hacienda Pública Teórica y Aplicada*”, 5ta. Edición, Mc Graw Hill, Madrid.
- Nigro Roberto E. (1995): “*Un Impuesto personal al Monto Consumido para Argentina*” (2005), FCE, U.N.C.
- Nigro Roberto E. (1997): *Qué hacer con el Impuesto sobre los Bienes Personales?*. Rev. Actualidad Económica; FCE.U.N.C. Año VII-Nov-Dic.
- Oklander Juan (2002): *La reforma de la Ley 25585 al Impuesto sobre los Bienes Personales*; Impuestos T° LX .A, pág.331-340.
- Peláez Marqués, Mercedes (2006): “*El Impuesto sobre el patrimonio en los convenios hispanoamericanos para evitar la doble imposición*” Ed. Ábaco de Rodolfo Desalma, Bs. As.
- Philippe Marine M (2004): “*Sènat, Rapport D’ Information , Session Ordinaire 2003-2004 , sur L’impôt de solidarite sur la Fortune*”; Francia, Pag, web.
- Porporatto Pablo A (2002): *Impuesto sobre los Bienes Personales y las participaciones sociales: Una historia de desencuentros*; Impuestos T° LX-A, pág.348.
- Salim José A. y Dángela Walter D.: *Estimación del incumplimiento en el IVA en el año 2005* –AFIP, Página Web.
- Schindel, Ángel (2001); “*Reflexiones sobre la conveniencia de reformar el Impuesto a las Ganancias de las sociedades*”, *IX Congreso Tributario, Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Consejo Profesional de Ciencias Económicas de Bs. As.,Tomo II, págs. 433-446.

LA IMPOSICIÓN A LAS RENTAS Y LA INFLACION

(Considerando aspectos relacionados con la experiencia Argentina)

Walter A. R. Perino

“Cuando la inflación es ligera, las ruedas de las industrias engrasan bien y la producción total aumenta” (*)

I. Efectos de la inflación

El concepto de la inflación no se estableció conforme a las causas que la provocan, sino por sus efectos y se lo enuncia *como el aumento constante de los precios*. Estos son múltiples y variados y no pueden concadenarse en un esquema. Existen diversas graduaciones de intensidad, con implicancias diferenciadas y en algunos, casos con efectos impredecibles.

Surge una primera relación. Es el correlato, en forma simétrica y concomitante al incremento de los precios. Es la equivalente pérdida del poder adquisitivo de la moneda.

La doctrina ha determinado que la inflación es motivada por aspectos inerciales, por exceso de la demanda, por las coyunturas en las estructuras económicas o por combinaciones de éstas.

Este fenómeno producía efectos no deseados para las personas, las sociedades, el estado de derecho y la estructura económica. Corrompía los sistemas, los regímenes y desvirtuaban los objetivos de los mercados (agravando la influencia de la curva de la oferta en la administración y determinación de los precios).

Incluso, crea hechos controvertibles y situaciones inequitativas que obstaculizan la construcción de políticas deseadas y destrozan las relaciones jurídicas. En definitiva es un flagelo.

En los mercados, coinciden la oferta y la demanda para fijar los precios o cualquier cuantificación correspondientes a otros tipos de vínculos económicos o financieros. Los procesos inflacionarios dinamizan éstos y por lo tipos de las distintas estructuras económicas son difíciles –por no decir imposibles- de contener.

Este hecho, obstaculiza el equilibrio general. Existen “ocultos escollos” para que exista un nivel de precio equilibrado. El postulado de la homogeneidad se anula. La determinación de los precios en el sector real y monetario se bifurcan en valores absolutos y relativos. Las identidades en los precios de los bienes se trastocan de tal manera, que conforman relaciones desiguales y cambian las ofertas y demandas de los bienes.⁽¹⁾

Por lo tanto, debe analizarse en cada caso las incidencias de lo enunciado, para corregir o no los nuevos precios –conforme al valor nominal del período posterior - y sus efectos de los componentes de los negocios o de las tenencias.

Estos componentes, según los casos, acompañan a los precios de mercados, otros que mantienen y exponen sus costos históricos y otros que pierden su valor en relación al grado de inflación. La doctrina, en cada caso, ha coincidido en denominar a los bienes en “*monetarios*” y en “*no monetarios*”.

Los *monetarios* están en función de la disminución del poder adquisitivo de la moneda. Paradigmas de lo expresado son las tenencias dinerarias, los depósitos bancarios, los derechos a recibir y las obligaciones de dar.

Los *no monetarios* son aquellos cuyo valor se incrementan “*pari pasu*” en el mercado y por ende, están sujetos a la inflación. Pero, los costos de adquisición de estos bienes permanecían inmutables, porque estaban registrados (considerados) al precio de

⁽¹⁾ BAUMOL, William J., Teoría Económica y Análisis de Operaciones (Méjico, 1969), págs. 284/287.

adquisición. Ejemplos de estos son los bienes de cambio, los inmuebles, los muebles y los útiles, las instalaciones y las inversiones realizadas en las empresas.

La disminución del poder adquisitivo de la moneda incide en los precios de los componentes del flujo real. Así también en los sujetos de las obligaciones de dar o en cualquier otro tipo de rentas.

Un párrafo aparte corresponde a los bienes de cambio que son bienes no monetarios, pero su valuación se produce conforme a la brecha inflacionaria. Pero, mientras no se venda o expendan su costo de adquisición no varía.

Los beneficios que se obtenían en la comercialización de estos bienes eran ficticios, porque las diferencias entre ambos –costos y precios de ventas- estaba de por medio la inflación

La determinación de los precios de ventas dependía no solo del beneficio esperado, sino también en la disminución en el poder adquisitivo de la moneda, que se producía en el lapso comprendido entre la compra y la venta del bien..

Otro método, para determinar, los precios era considerar el costo de reposición (“nifo”, next in first out: próximo entrado, primero salido) y el grado de inflación que se produciría (agio).

Es por esto que el análisis micro-económico ha producido soluciones para los planteos presentado por la aplicación del impuesto a las rentas. Se inicia una cultura de adecuaciones y rectificaciones que en algunos casos son confrontativos, conflictivos e incluso injustos.

II. Medición de la inflación

La inflación es un proceso que produce efectos por el simple transcurso del tiempo en los negocios desarrollados en un espacio, determinando distorsiones en los mismos. En muchos casos ha tenido consecuencias no deseadas y coadyuvando en la conformación de la economía nacional.

Las modificaciones de los precios de los bienes es un ejemplo. En la alta inflación se modifican diariamente y en grado sumo.

Las operaciones comerciales se transforman en simples expresiones nominales y no son representativas, porque pierden su igualdad monetaria (simetría) inicial o desde el momento en que han sido realizadas. Todo esto por la presión de la inflación.

Los importes del debe y el haber de los negocios deben ser *reexpresados a una fecha*, para mantener la equivalencia y poder realizar comparaciones. Con esta operación se neutraliza el impacto de la inflación en las cuantías.

La medición de las variaciones de los precios – entre el inicio y el fin de un lapso-, de un conjunto de bienes, se realiza y desarrolla en forma de índices. Son los que medían y miden, en forma razonable la devaluación de la moneda –del período- en función de las alteraciones en los precios de las cosas que la componen. Estos forman lo que se denomina “*la canasta*”.

La relación matemática, por medio de un cociente que se realiza con los índices del inicio y del cierre, determina el coeficiente de corrección, que mide la disminución del poder adquisitivo de la moneda según el grado de inflación. Están referidos según el transcurso del tiempo (año, semestre, cuatrimestre, trimestre, mes y día). Este factor se aplica al precio de compra o al valor de origen (por ejemplo de una existencia), para obtener una nueva cuantía. Este nuevo valor o precio reexpresado, se denomina “*moneda constante*” o “*expresado en términos reales*”. La operación se denomina “*indexar*”.⁽²⁾⁽³⁾.

⁽²⁾ SESELOVSKY, Ernesto Raúl, Indexación e Índices de Precios, (Caracas, 1978).

⁽³⁾ Esta relación matemática también indica la deflación, en el caso de corresponder.

En la Argentina existen expresiones que son sinónimos de este término: actualizar, ajustar, ajuste por inflación, moneda de cierre, a moneda constante y los mencionados en los párrafos anteriores.

Siendo:

I_{pt} = Índice de precios emanado del Poder Público del periodo t.

VO = Valor de origen de un bien o servicio

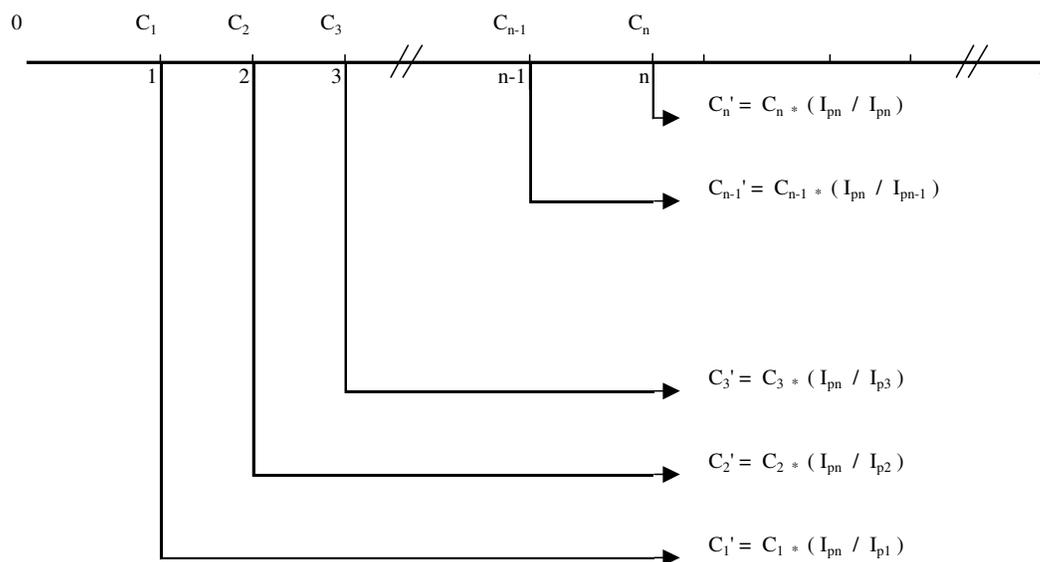
C_t = consumos del periodo t.

n = periodo de actualización, para homogeneizar los valores de análisis.

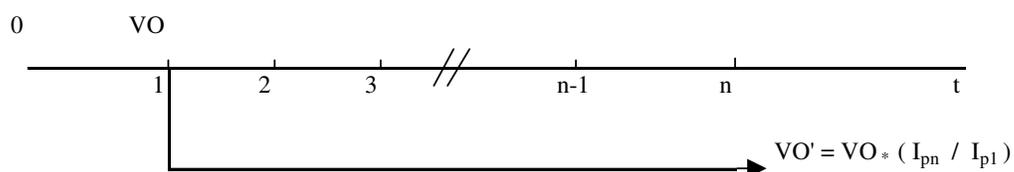
VO' = Valor reexpresado de un bien o servicio al periodo n.

C_t' = consumos reexpresado del periodo t al periodo n.

Para el caso de la reexpresión de consumos:



Para el caso de la reexpresión de un bien:



Aplicando el coeficiente de corrección a los valores de las operaciones entre una fecha anterior y la actual o en la que debe actualizarse se mantiene la homogeneidad de los distintos valores de las operaciones, porque se ha reexpresado –en valores de ese momento (actual)- la identidad anterior (inicial).

C_t' = consumos reexpresado del periodo t al periodo n.

C_1' es comparable con C_2' y con C_3' y con C_4' y con C_t'

A través de esta adecuación se produce una adaptación a las valuaciones producida por la brecha de la inflación, para poder convivir con la misma. Se ha instaurado en el país en forma generacional, creando una forma de vida y se utilizaban los efectos de la inflación como una variable más, para la realización de los fenómenos económicos y financieros. Por este motivo se promulgaron nuevas leyes y se crearon cláusulas convencionales.

Los indicadores son calculados primordialmente por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), que es una institución pública.

Los más usuales son: el índice de precios internos al por mayor nivel general, de productos nacionales y de productos importados (por otro lado se consideran internos básicos y básicos del productor); el índice de precios al consumidor (nivel general y otros); costo de la construcción (nivel general y otros) y las monedas extranjeras.

III. Ajuste por inflación

La perdurabilidad de la inflación ha conformado la estructura económica y financiera actual y la población convivió con este pertinaz mal, adquiriendo conductas que pretendían atenuar o anular sus efectos.

En general los operadores económicos y el público han aceptado las decisiones de los gobernantes y de los dirigentes del sector privado. En otros casos han sido impuestas. Se analizaron y formularon postulados que pretendían destrabar y solucionar los problemas suscitados y las inequidades existentes.

En los primeros tiempos se produjeron secuelas de los planteos normativos sobre la inflación que no estaban previstas, porque no se habían considerado las sutilezas de las variables para obtener las soluciones adecuadas. Por lo tanto, sus efectos eran erróneas.

Las normas jurídicas y técnicas, por intermedio del ajuste por inflación, reglaron la utilización de índices correctores para retornar a la homogeneidad de los valores. Este ajuste evolucionó para obtener una mayor precisión.

Las leyes consideraron ajustes parciales sobre cuentas específicas de los estados contables y para la determinación de la base imponible, con efectos en las contabilidades y en la recaudación del impuesto a las ganancias (antiguamente impuesto a los réditos).

III.1. Ajustes de los estados contables

(Ver apéndice general - Compilación Legislativa)

El ajuste por inflación fue legislado para ser aplicado en los estados contables. Los rubros se indexarían con el valor de la moneda del cierre del ejercicio. De esta forma corregía las inexactitudes que surgían de los importes de las cuentas del Balance General, si se mantenían los valores históricos.

Las cifras ajustadas le indicaban a los titulares de las empresas y a los terceros la razonable situación económica - financiera del balance general y en forma certera las responsabilidades que surgían del mismo.

Este ajuste no incidía en el incremento del nivel inflacionario, porque estaba referido exclusivamente sobre las cuantías expresadas en las cuentas de los estados y de los cuadros.

El último párrafo del artículo 62 de la ley 19.550 (1972) y modificaciones (t.o. 1984) –de Sociedades Comerciales- establece que los estados contables deben ser establecidos en moneda constante.

Las resoluciones técnicas Nos. 6 (1984) y 17 (2000) y la resolución 140/96 de la Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas (FACPCE) establecen el ajuste por inflación o con “criterio alternativo” en moneda de curso legal. Esto último es viable que sea en valores nominales, cuando la variación anual del índice al por mayor interno (IPIM), realizado por el INDEC, no supere el 8%.⁽⁴⁾

El límite del 8% es excesivo, porque en un corto lapso puede producirse un desvío importante cuando se mantienen los valores nominales de las cuentas y no expresaría el “razonable reflejo de la realidad económica y financiera”. Tal es así, que en 5 años – en una situación de máxima: con un índice de inflación del 7,9% anual y constante- los valores se desviaban un cincuenta con siete décimas por ciento (50,07%). *En este caso y conforme a lo expresado, el ajuste por inflación debería realizarse.*

⁽⁴⁾ Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas (Centro de Estudios Científicos y Técnicos –Cecyt-), Resoluciones Técnicas emitidas por la FACPCE (t.o., Versión Oficial de Octubre de 2002), (Buenos Aires, 2002).

III.2. Ajustes en los componentes de la base imponible para la determinación del impuesto a las rentas, en las registraciones contables y en los créditos y débitos del tesoro nacional y en los saldos y pagos a cuenta.

En todos los casos fueron reglados por normas legales, en las que confluyeron ajustes muy parciales -referidos a los bienes de uso y a los bienes de cambio- y que debían ser registrados contablemente y tenían efectos en la determinación del impuesto.

Posteriormente se establecieron preceptos para realizar el ajuste por inflación. Fueron perfeccionándose para la determinación de la base imponible del impuesto. Fue una evolución, donde el accionar del estado nacional y de los contribuyentes se adecuaron a técnicas sutiles y en algunos casos sofisticadas.

III.2.1. Ajustes parciales.

(Ver apéndice general - Compilación Legislativa)

El primer antecedente del ajuste por inflación, fue exclusivamente al revalúo que debía efectuarse sobre los bienes de uso. Se juzgaba que la inflación decrementaban los importes de las amortizaciones y por lo tanto, teóricamente se consideraban imposible la reposición de los mismos. Se presumía que surgía una de las formas del impuesto inflacionario, porque el precio de la reposición del bien era superior a la suma de las amortizaciones realizadas.

Esta indexación intentaba solucionar el planteo. Pero las amortizaciones ajustadas incrementaban las pérdidas –por estar las otras cuentas del resultado (fundamentalmente las de ganancias) a valores nominales- y por ende, disminuía la base imponible para determinar el impuesto a las rentas.

En la práctica la reposición de estos bienes estaban respaldados, porque se consideraba el valor de las amortizaciones –en términos reales-, para la formación de los precios de sus productos.

Otro ajuste parcial fue reglado para los bienes de cambio. Se estimaba que el aumento de los valores establecidos, –producto de la inflación-, acrecentaban las ganancias en forma ficticia, porque el costo se mantenía inalterable. Por este hecho se presumía que se concretaba otro impuesto por la inflación.

Así planteado parecía real. Pero, no se tuvo en cuenta la velocidad de giro de éstos, ya que tiene valuaciones y efectos diferenciados por el transcurso del tiempo. No es la misma rotación de una explotación que se dedica a la cría de ganados, o la producción de maderas de

las forestaciones o la producción de yerba mate, que los destinados a la comercialización o a la producción de rápido giro.

Por otro lado, una de las prácticas de las empresas, para conseguir beneficios adicionales, por el aumento de los precios de los productos, era formar una sobre existencia que eran obtenidos con créditos a valores nominales. Por ende, esa mayor tenencia concurría a neutralizar, en gran parte, el impacto de la inflación y la deuda se abonaba a valores corrientes.

Este revalúo parcial estaba gravado por una alícuota proporcional que era menor al del impuesto a las rentas. Por este ajuste se obtenía un aumento en el costo de las ventas, con la pertinente disminución de las ganancias. Este impuesto se abonaba con posterioridad, con una moneda depreciada.

III.2.2. Evolución del método simplificado en el ajuste por inflación.

(Ver apéndice general - Compilación Legislativa)

Como corolario del proceso jurídico iniciado en 1960, la reforma que se realiza en 1973 modifican la denominación al del impuesto a las ganancias (LIG) y lo reformula, conjuntamente con las normas del impuesto a los valores mobiliarios y al de las ganancias eventuales. Además, incorpora orgánicamente el ajuste por inflación en el título VI de la LIG, conforme a un régimen simplificado.

Las leyes 21.894 (B.O.: 1/11/1978) y 23.260 (B.O.: 11/10/85) ordenan e intensifican la aplicación del régimen simplificado.

En ningún momento la legislación argentina intentó plantear el ajuste por inflación integral. Como se verá, en algunos casos, las soluciones adoptadas trajeron consecuencias imprevisibles y los objetivos no fueron alcanzados.

III.2.3. Ajuste por inflación de los saldos a favor del contribuyente, de los pagos realizados a cuenta de las deudas y de los créditos del tesoro nacional.

(Ver apéndice general - Compilación Legislativa)

Paralelamente a los ajustes por inflación enumerados, surgieron un conjunto de leyes que regulaban la reexpresión de los valores monetarios correspondiente a las relaciones entre el fisco nacional y los contribuyentes.

La evolución normativa fue determinando nuevas reglas que contemplaban las actualizaciones necesarias -por la disminución del poder adquisitivo- en las deudas y los créditos, las obligaciones de dar y los derechos a percibir que se perfeccionaban en la relación jurídica tributaria. Esto se inicia en 1976 y finaliza en 1992.

Transcurrido 31 años de inflación –desde el año 1945 hasta el año 1976-, recién el estado nacional intenta neutralizar los efectos de la inflación para la determinación de la base imponible del impuesto a las ganancias.

Las primeras regulaciones jurídicas sustentaban el ajuste por inflación de la base imponible del impuesto a las ganancias, sin considerar los efectos que producía la inflación en la recaudación del impuesto.

Los responsables de este tributo obtenían y aplicaban sus recursos en bienes monetarios, no monetarios e incluso de aquellos que estaban exentos. Realizaban combinaciones que le permitían neutralizar el impacto inflacionario y deflactaban el importe del impuesto. Esto se verá más adelante.

Los recursos causados por el impuesto eran establecidos en *valores monetarios*, y por definición estaban afectados en forma directa y total por la disminución del poder adquisitivo de la moneda. Recién a fines de 1980 surgen leyes que obligaban a los contribuyentes a indexar el crédito del fisco. En el año 1992 se intenta neutralizar los efectos de la inflación

IV. Suspensión (derogación tácita) del ajuste por inflación tributario.

El artículo 39 de la *ley 24.073* (B.O.: 13/4/1992) establece: que, desde el 1 de abril de 1992 las tablas y los índices elaborados, para realizar el ajuste por inflación deben ser considerados solamente hasta el 1 de Abril de 1992. Las reglas técnicas de la FACPCE se ajustaron a esta normativa legal. ⁽⁵⁾

V. Estrategias y políticas.

La persistencia del proceso inflacionario, iniciado en 1945, condicionaba al sector privado y al público para la consecución de sus objetivos. Se adecuaban a nuevas formulaciones y modalidades, definiendo novedosas teorías que fundamentaban prácticas inéditas.

Con este aprendizaje, el sector privado obtuvo los elementos necesarios para crear nuevas estrategias económicas utilizando los efectos de la inflación –aprovechando la disminución del poder adquisitivo de la moneda y las normas de la LIG- originando metodologías para reducir o anular la percusión del impuesto.

⁽⁵⁾ D.T., IV, 478.

Ejemplo de lo expresado: es la disminución y en algunos casos la desaparición de las pérdidas por las amortizaciones de los bienes de uso, al permanecer inalterable el costo de adquisición, al no considerarse en los mismos la disminución del poder adquisitivo de la moneda.

Otro paradigma: los costos de las existencias de los bienes de cambio permanecían fijos y los precios eran móviles en función de la inflación, resultando irreales las ganancias obtenidas. Para el contribuyente era injusta la percusión del impuesto a las rentas, porque la base imponible determinada era ilusoria.

El estado nacional inició en 1960 las regulaciones jurídicas y administrativas para evitar el impacto de la inflación, atendiendo a las ideas que imperaban. Desde el punto de vista micro-económico, las devaluaciones monetarias arrasaban la justicia tributaria.

Para evitar ciertas tácticas que realizaban o perpetraban los responsables, se promulgaron leyes que intentaban neutralizarlas, ya sea derogando las exenciones, formulando nuevas reglas para las valuaciones de los bienes y reexpresando los valores originados por la relación jurídica tributaria.

Estas y otras operaciones concurrían a crear un conjunto de resultados impredecibles y fuera de todo tono. El sistema tributario dejaba de ser tal, por el impacto de la inflación y las medidas adoptadas por unos y otros. El contribuyente, la sociedad, y el tesoro nacional eran y son percutidos en forma diferente, porque las reglas y las pautas no habían previsto todos los casos posibles, determinando el o los fenómenos no deseados o la obtención de otros resultados.

V.1. Estrategias económicas.

El objetivo principal de las empresas es y era obtener altas ganancias. Adoptan métodos y prácticas, utilizando las estructuras y las reglas del mercado; y las fisuras de las leyes que regían el impuesto a las rentas. Además, tratan de anular el impacto tributario por medio de la traslación, la alusión y/o la evasión. Crearon y desarrollaron operaciones para tal fin. El estado crea leyes que procuraban invalidarlas.

La estructura de los mercados argentinos es de competencia imperfecta. Estos actuaban dentro del cauce de la inflación y consideraban las informaciones y las expectativas del momento, utilizando para cada caso procedimientos específicos, acordes con las ventajas de las variables y de los mecanismos que surgían del mismo. Los mercados y las empresas imitaban las estrategias indicadas por los líderes. Los procesos económicos y/o financieros que realizaban eran férreos.

Las empresas utilizaban los mecanismos creados por las leyes y, de especial manera, el ajuste por inflación, para obtener mayores beneficios. Por tal motivo el estado pretendió regular estas figuras tributarias, para obstruir ese accionar.

El Ministerio de Economía, en el mensaje de remisión del proyecto de la ley 21.894 enuncia procedimientos elusivos y/o artificios adoptados por las empresas, con las finalidades enunciadas y por medio de esta ley procuraba corregirlos. Eran los actos o contratos financieros realizados en forma sistemática y, en algunos casos, las exenciones previstas por el artículo 20 de la LIG.

Los préstamos obtenidos por las empresas, cuyo capital e intereses se abonaban en valores corrientes y eran destinados para la compra de Valores Nacionales Ajustables. Los mismos eran reembolsables en moneda homogénea. El beneficio era notorio para las empresas, porque los ingresos que obtenían estaban reexpresados y la deuda y los intereses se abonaban con dinero corriente. Los importes de las actualizaciones estaban exentos del impuesto y los intereses eran considerados una pérdida en la liquidación impositiva.

En otros casos, se compraban títulos de valores ajustables, de gran movilidad en el mercado, permitiendo su venta al cierre del ejercicio, transfiriendo ese importe a dinero. Con posterioridad lo adquirirían nuevamente. Los efectos del ajuste por inflación y las ganancias por las ventas de los títulos estaban exentos.

El mensaje consideraba otras operatorias que tenían por finalidad obtener los beneficios pertinentes, sin impacto alguno sobre los mismos del impuesto a las ganancias.

Estas son:

Las operaciones financieras reajustables activas que estaban exentas.

Los negocios financieros reajustables pasivas, cuyos intereses eran deducibles.

Los créditos y las deudas que se reexpresaban. Ambos reajustes estaban exentos.

Según el Ministerio, la combinación de estas maniobras (cualquiera fuera su naturaleza) confluían para sesgar las normas de la LIG, e incluso califica –por presunción– de “evasión”, cuando estas operaciones reducían los ajustes positivos.

La LIG permitía, en forma general, adoptar los sistemas *fifo* o *lifo* para valuar las existencias de los bienes de cambio. Para la utilización de la valuación *lifo* se debían haber acogido a los decretos 6.274/60 o 586/68.

En la etapa de estabilidad monetaria se utilizaba el método *fifo* (first in first out: primero entrado, primero salido), para la valuación de los inventarios- Pero, con la inflación las empresas trastocan al *lifo* (last in first out: último entrado, primero salido).

Al subvaluarse los inventarios de los bienes de cambio se incrementaban los costos –por imputarse a los mismos los valores de las últimas compras- y por ende disminuía el importe del impuesto, y esa diferencia se trasladaba al próximo ejercicio. Este hecho significaba un retardo de aproximadamente 17 meses, para el pago del impuesto. Otra forma más de las estrategias de las empresas.

Además, procuraban mantener un exceso en la existencia de los bienes de cambio de acuerdo a su rotación y trataban de adquirirlas a crédito y en moneda corriente. ⁽⁶⁾

⁽⁶⁾ GONZÁLEZ, Francisco G., y RAMONDI, Carlos A., La ganancia de inflación y los impuestos, en D.F. XI, 500/502.

Se obtenía un doble beneficio: el proveniente por el incremento nominal de los precios y por la disminución del valor de la deuda. Con menos unidades del bien adquirido se extinguía la obligación de dar. Con la existencia excesiva obtenían una sobre ganancia que, por la inflación, obtenían transferencias de otros sectores.

Se limitaba la concesión y el monto de los créditos por la incidencia de la devaluación monetaria. También adoptaban procedimientos para reducir el “monto impositivo” de

las ganancias al separar los intereses explícitos de los implícitos (como la ley lo permitía). El castigo de los créditos incobrables debía ser en forma inmediata y en forma constante.

La utilización del método de lo *percibido* –permitido por las leyes para ser aplicado por las empresas (tercera categoría)-, determinaba que las ganancias de las ventas a créditos eran gravados por el impuesto en el momento en que se realizaban las cobranzas. La magnitud de la devaluación monetaria, castigaba en la misma medida en las cantidades cobradas y en la determinación del impuesto. Por lo tanto, esta disminución abrogaba o disminuía el anticipo correspondiente.

En estas ventas se trataba de recuperar del costo del producto en un corto lapso. El resto de la cobranza era el rendimiento correspondiente, que si bien se efectuaban a su valor nominal era uno de los componentes de las siguientes operaciones.

Las inversiones no corrientes se computaban como gatos. De esta forma incidía en el ejercicio y no se trasladaba en el tiempo –por las amortizaciones que debían realizarse.⁽⁷⁾

⁽⁷⁾ RAIMONDI, Carlos A. y ATCHABAIAN, Adolfo, El impuesto a las ganancias (Buenos Aires, 1982), págs. 569/601.

Era aconsejable que las tenencias monetarias se invirtiesen en títulos públicos y ajustables. De esta forma, se apreciaban el valor de los mismos en forma paralela al grado de inflación. Tanto las ganancias provenientes de las ventas, como los intereses y la indexaciones estaban exentas del impuesto.

Los métodos adoptados fueron múltiples y variados. Existían combinaciones que la imaginación creaba y los artilugios se aplicaban.

Tal es el caso de cubrir necesidades financieras con recursos propios y con presuntos aportes de terceros. Los empleados percibían gratificaciones y prestaban en forma ficticia sus nombres para ser titulares por el mismo importe en cuentas acreedoras. Los intereses pagados eran computados como gasto y los obtenidos estaban exentos.

En otros casos la ganancia no se capitalizaba y se repartía a los socios, quienes le suministraban a la empresa, con cláusula de ajuste. Este imputaba como gasto la actualización y los socios gozaban de la exención en el impuesto.

Otro: empresas de seguros no computaban en sus balances las anulaciones de las pólizas, porque incrementaban las pérdidas en esos ejercicios.

Cuando obtenían resultados positivos, rectificaron y actualizaron las anulaciones y los quebrantos impositivos declarados con anterioridad. Se determinaron mayores pérdidas, y esta reexpresiones les permitió compensar con las ganancias. Así no abonaron el impuesto. Esto ocurrió hasta la suspensión del ajuste por inflación.

Un examen separado corresponde a las estrategias de las empresas vinculadas (nacionales y extranjeras). La relación íntima –tanto jurídica como económica- permitía la realización de tácticas, que utilizaban a la inflación como una de las variables esenciales para transferir ganancias hacia la matriz (central) y a las otras filiales, sin el pago del impuesto.

Los precios de transferencias (anteriormente denominados: subfacturación o sobrefacturación) era uno de los elementos para trasladar las ganancias provenientes de la variación del poder adquisitivo de la moneda. Los créditos y las deudas en moneda extranjera eran otra de las formas utilizadas con tal finalidad. Las metodologías de transmisión tenían un gran sustento en la contabilidad unificada. Es por esto que el *decreto 3984/77* introduce en la LIG, que las filiales deben contener contabilidad separada de la matriz y del resto de las sucursales. ⁽⁸⁾

V.2. Políticas tributarias.

Reig, en uno de los capítulos de su monumental obra, resume las doctrinas –nacional e internacional- y las leyes que imperaron y rigieron en el ajuste por inflación. Para él era necesario anular las inequidades que surgían por la disminución del poder adquisitivo de la moneda.

Expresaba que éste rompía la fidelidad que debían tener los estados contables y las cifras del impuesto. Indicaba que el reajuste debía ser efectuado en forma *integral*, automática y permanente, para que las cuentas del ejercicio económico no sean erróneas. Destacaba que el ajuste que determinaron las leyes argentinas ha sido el método simplificado –pasando del ajuste estático al dinámico- y no se obtenía lo que se proponía.⁽⁹⁾

La política del estado tendiente a anular los efectos negativos de la inflación en el impuesto a las rentas, fue realizada con mucha demora y timidez. Recién en 1960, luego de 15 años, se promulgó la ley que promueve el ajuste de los bienes de uso.

⁽⁸⁾ Errepar, Impuesto a las Ganancias, T. I, 113.000.

⁽⁹⁾ REIG, Enrique J., Impuesto a las Ganancias (Estudio teórico-práctico de la ley argentina a la luz de la teoría general del impuesto a las rentas) (Buenos Aires, 1996), págs.581/642.

Esta resolución fue positiva, porque se actualizó el valor de estos bienes desde la fecha de compra hasta el cierre del ejercicio. Teóricamente se estimaba que el valor que se obtenía era representativo del precio de mercado y la determinación actualizada de las amortizaciones permitía la reposición de los bienes.

Pero, este monto incidía negativamente en mayor medida (conforme al revalúo) en el resultado. Por tal motivo era descalificado porque las amortizaciones disminuían las ganancias o aumentaban las pérdidas; mientras que el importe del impuesto que se adeudaba al fisco, quedaba a merced de la devaluación monetaria hasta el momento de su extinción.

Por lo tanto si, tenemos un resultado de \$ 1000 y la amortización de bienes a valores históricos era de \$ 50, el resultado sujeto a impuesto era de \$ 950.

Con la reexpresión de las amortizaciones de bienes ese resultado sujeto a impuesto disminuía por el mayor valor de la amortización. Por ejemplo, si la amortizaciones se ajustaban por un coeficiente de dos puntos, el valor de las amortizaciones de bienes reexpresados se transformaba en \$ 100 con el consecuente resultado sujeto a impuesto era de \$ 900.

En el caso de la reexpresión de los bienes de cambio pretendía atenuar el aumento de los precios de ventas con respecto al costo de adquisición que permanecían inalterable. El beneficio obtenido era ficticio para la determinación en el impuesto a las ganancias y por lo tanto injusto. Al indexarse la existencia de estos bienes, el costo de las mercaderías vendidas aumentaban y disminuían las ganancias. Se trataba de un ajuste parcial más.

Era el inicio de un proceso, donde se presumía que el ajuste por inflación contribuiría a rectificar sus efectos. Pero en definitiva, nunca se previó los posteriores resultados, porque eran incognoscibles. La recaudación tributaria lo demuestra.

El estado se preocupó en establecer métodos adecuados para atenuar o anular las estrategias de las empresas. Es por esto que deroga la aplicación del método lifo, cuando la ley 19.409 sustituye el artículo 50 de ley 11.682 (t.o. 1968 y sus modificaciones).

Por tal motivo, deja a elección de los contribuyentes, las siguientes reglas de valuación entre el 1) 2):

- 1) “costo de producción o adquisición”. Este se establecía –“a opción del contribuyente”- al costo de la última compra, es decir de la compra más reciente.
- 2) “Costo en plaza; precios de plaza menos gastos de ventas; precios de ventas menos gastos de ventas; y costo de producción o adquisición o costo en plaza, el que sea menor.”. Otra forma era el del promedio ponderado, que debía ser realizado dentro del ejercicio. Se consideraba la existencia inicial, las compras del ejercicio y el inventario final y los movimientos realizados. Esta pauta se aplicaban a la existencia de las materias primas, los insumos y los productos elaborados o en proceso de elaboración.

La ley 19.409 incluía las formas para costear los inmuebles, las forestaciones y las reforestaciones, y sobre otras cuentas. La vigencia era para los ejercicios que cerraban desde el 1 de enero de 1972, inclusive.⁽¹⁰⁾

La doctrina consideraba que esta reforma, al obligar trastocar el lifo a unos de los procedimientos enunciados por la ley, conllevaba una gran diferencia en las ganancias, por el cual debía abonarse el impuesto en un “amplio” plazo para su extinción.⁽¹¹⁾

⁽¹⁰⁾ D.F., XXI – B, 689/690 y 698.

⁽¹¹⁾ RAIMONDI, Carlos A., La reforma del art. 50 de la ley N° 11.682. Prohibición de lifo y precio fijo, en D.F., XXII – A, 23.

La ley 21.894, siguiendo lo expuesto en el mensaje de remisión, deroga exenciones prevista en la LIG, para contrarrestar las maniobras que perpetraban los sujetos, que utilizando el ajuste por inflación obtenían ventajas de índole financieras. Eran los intereses que se obtenían de las cajas de ahorros y otras colocaciones en las entidades financieras, los que las empresas abonaban a sus empleados; las ganancias derivadas de los títulos valores emitidos por el sector público, incluidos los emitidos por la entidades mixtas (en la parte que corresponde al estado), que ha sido exenta por resolución legal o por el Poder Ejecutivo y las actualizaciones de capitales y créditos.⁽¹²⁾

Al considerar las prácticas que realizaban los contribuyentes al final del ejercicio, para eludir o disminuir la suma del impuesto, la ley 21.894 autorizaba al ente recaudador para determinar esas “variaciones como operadas al inicio del ejercicio”.

La ley 23.260 continúa nulificando las exenciones realizadas por la ley 21.894 en el impuesto a las ganancias y agrega a las mismas las diferencias de cambio.

Además, establece que las empresas imputarán como ganancias o pérdidas los siguientes negocios: el importe de las actualizaciones convenidas, las legales y las que fueran determinadas judicialmente. Las diferencias de las cotizaciones de los títulos

valores y las actualizaciones de las deudas que provengan por señas o anticipos, para congelar precio.

El precio convenido de un bien, por el cual se hayan efectuados anticipos o señas para congelar el precio, se le sumará la indexación que concierne desde el momento de la iniciación de la operación hasta el mes de cierre del ejercicio.

⁽¹²⁾ Ibidem, 473.

En el caso de finiquitarse en el ejercicio siguiente, el factor de corrección se aplicaría sobre el saldo ya ajustado, que se obtuvo computando como índice base el correspondiente al comienzo del ejercicio y el índice actual sería el correspondiente al mes de la entrega del bien.

En las operaciones de ventas a plazo, que incidían en varios ejercicios y que se haya optado por la exigibilidad en cada período, se devengarían las actualizaciones realizadas en el ejercicio y se debían diferir los saldos impagos.

Las reexpresiones de las inversiones en las explotaciones forestales –que no se estén bajo el régimen de la ley 21.695-, atendiendo las fechas de las realizaciones de los mismos, para computarlos como costo de venta.

Al sumarse las operaciones enumeradas en los párrafos anteriores (que dejaron de estar exentas) en el resultado, obstaculizaban en parte las elusiones que realizaban los contribuyentes.

El accionar de las empresas para disminuir el importe del impuesto a las ganancias se apoyaba en los efectos que surgen de la inflación. Los legisladores al desconocer el accionar interno

de las empresas en la realización de su proceso económico, no preveían las normas necesarias para obstaculizar y anular las elusiones que se realizaba.

Ejemplo de lo anteriormente manifestado era computar en los precios de ventas, las amortizaciones de los bienes de uso, al costo de la reposición del bien de cada período.

Otro caso es que al ser un tipo impositivo proporcional sobre las ganancias imponibles, de las empresas, que existió durante todo el proceso-, era y es factible incluirlo en el costo de ventas, trabajando con algunos supuestos.

V.2.1. “Blanqueo de capitales”.

Las aptitudes evasivas de los contribuyentes han sido reconocidas por el estado, al establecer en repetidas oportunidades “la regularización impositiva”.

Esta figura tributaria, establecida en diversas oportunidades por leyes (ejemplos, números: 18.529, 19.146, 20.532, 22681, 23.029 y 23495), le permitía a los contribuyentes que en su momento omitieron ganancias, para evadir el impuesto a las rentas, lo denuncien conforme a la norma promulgada y abonando un impuesto quedaban exculpados de toda sanción. De esta forma “blanqueaban” su situación.

El beneficio oculto generalmente era invertido en bienes no monetarios y no registrables, incrementando las tenencias en valores nominales. La ley le permitía a éstos declararlo - blanqueando la omisión- y abonando un tributo especial, de alícuota baja, para solucionar las incurias en la aplicación de la LIG y además se anulaban los accesorios (intereses resarcitorios, punitivos, multas, actualizaciones, etc.).

Era aplicado periódicamente y la metodología para la determinación de las omisiones fue evolucionando.

Al principio de las legislaciones se cuantificaba la diferencia existente en el total del patrimonio y en el declarado en el impuesto, valuado conforme a su costo de adquisición. Al importe obtenido se agregaba un porcentaje sobre el total de la cifra obtenida, que era considerado el consumo o dispuesto en dicho lapso. La base imponible era la suma de estos conceptos. Liberaba al contribuyente –en función de la cantidad regularizada- de las responsabilidades que surgían por las omisiones realizadas.

Al final se determinaba no solo el incremento patrimonial y el agregado enunciado; sino que la cifra obtenida se consideraba como base para realizar la conversión de las ventas omitidas para justificar en el impuesto al valor agregado. En otras palabras también se blanqueaba este impuesto.

Los contribuyentes regularizaban anticipadamente tenencias monetarias, por ser inexistentes, para justificar evasiones previstas y posteriores. Tal es así, que la última ley exigió que la cantidad declarada de dinero se justificaran por intermedio de un depósito bancario.

La periodicidad de las regularizaciones propiciaba la evasión. Esto era factible porque la inflación desleía las cantidades y la hacía difusa, impidiendo los contralores que debía efectuar el ente recaudador.

Un caso de lo expresado, era comprobar las cantidades de los registros contables (compras y costos de ventas) con el inventario de la existencia de los bienes de cambios al final del ejercicio, porque la alteración constante de los costos no lo permitía.

Este impuesto tenía un fin recaudatorio. Sustituía el impuesto a las rentas, porque su adhesión lo reemplazaba y lo complementaba porque en el origen tenían el mismo hecho imponible. Esta figura tributaria era ilegítima por no tener contenido ético.

VI. Asimetrías intracategorías.

La inflación disminuye la recaudación del impuesto a las rentas. Olivera y Tanzi sostenían esta tesis. Esta opinión expresaba una verdad para el caso argentino. Los datos estadísticos así lo demuestran.

La disminución constante del poder adquisitivo de la moneda percutió en forma contundente en las operatorias micro-económicas y constriñeron a efectos no previstos, disminuyendo la recaudación del impuesto.

Repercute porque LIG establece categorías de rentas distintas y las fuentes de las mismas son diferentes, al resultar en valores de bienes monetarios y no monetarios. Por efectos de la inflación determinan secuelas dispares, tanto cualitativos como cuantitativos.

La LIG establecía procedimientos que eran disímiles, para la determinación del impuesto en cada cedula y los efectos de la inflación desvirtuaban los importes determinados y no condecían con los principios tributarios.

La ley extiende el concepto económico de la renta, al considerar hecho imponible a las ganancias –en general realizadas por las empresas- que provienen por las ventas de bienes de uso y de otras operaciones extraordinarias y lo restringe en los casos de las exenciones.

La inflación impactaba de maneras distintas los resultados de las bases imponibles, al estar en función las fuentes (bienes monetarios y no monetarios) de las rentas, las calidades de las mismas y las LIG que la regulaba. Por estas variables, se destruían los principios de la equidad y el de recaudación.

Paradigma de lo expresado son las ganancias que las empresas obtenían por la venta de un inmueble, que estaban gravadas por el impuesto; mientras que las obtenidas por las personas físicas no lo estaban.

Desde otro punto de vista, las categorías responden a los conceptos de *renta ganada* –provenientes del trabajo personal- y la de *renta no ganada* –provenientes del capital-. Esto también determinaba tratamientos distintos.

En el primer caso, con el transcurso del tiempo disminuye la capacidad productiva del trabajador. Este fenómeno no puede cuantificarse y, por lo tanto, computarse como costo. Por esto, existe una deducción especial para los contribuyentes que obtengan renta del trabajo personal.

En el segundo caso, son las fuentes de la producción. Pierden gradualmente su capacidad productiva por el transcurso del tiempo o se vuelven obsoletas. Esto es cuantificable –por tener un precio de adquisición y/o el lapso de utilización- y se lo computa como costo en el resultado del proceso productivo. En el caso de la obsolescencia, el saldo del bien se imputaba en el ejercicio que se producía.

Además, debían considerarse fundamentalmente los componentes de los ingresos y las fuentes que las originan.

No es lo mismo la incidencia de la inflación en los ingresos de dinero en efectivo que obtiene el trabajo personal (cuarta categoría); que en otras donde el proceso económico transforma a la renta obtenida en bienes monetarios y no monetarios.

El trabajo personal percibe periódicamente su remuneración en dinero. Por lo tanto, no recupera en forma concomitante el impacto de la inflación. Mengua la cuantía de la renta y del impuesto, en términos reales. El poder adquisitivo de cada período anterior es mayor al posterior, por más que se exprese en mayores unidades monetarias al ser en valores nominales.

Por supuesto que luego se aprendió a efectuar un ajuste en los valores de los salarios, pero siempre existió un rezago en su determinación, por la disminución del poder adquisitivo entre los lapsos que se producían los reajustes.

Las reexpresiones de las retenciones efectuadas por el impuesto a las ganancias, recién comienza a regir en 1976. Mientras no ocurrió este hecho, la remuneración percibida y la

retención efectuada eran equivalentes, para la determinación del saldo del impuesto, por estar referido ambos al valor de la moneda del período.

Con el mismo criterio, deben considerarse las recaudaciones monetarias realizadas por las locaciones de inmuebles, tanto las rurales como las urbanas (primera categoría). En este caso se diferencian del trabajo personal, porque la base de estos ingresos son bienes no monetarios. En el caso de los contratos de locación que se realizaban en especie, respondían a las reglas de juegos de los valores no monetarios.

Los precios de las locaciones enunciados estuvieron congelados. Se mantuvieron fijas, hasta la década del 70, del siglo pasado. Si bien, se contemplaron ciertos aumentos, éstos fueron menores. Por este motivo, las recaudaciones del impuesto a las ganancias disminuyeron totalmente, por las devaluaciones de los ingresos, que eran productos de la inflación y de la política implementada.

Las rentas de capitales -generalmente mobiliarios- (segunda categoría) son múltiples y variadas. Tenían su origen en distintos valores, de acuerdo a la naturaleza de la inversión. En el origen de la inflación los títulos públicos se cotizaban a valor nominal corriendo el albur de la disminución del poder adquisitivo de la moneda. Luego fueron ajustables y en el caso de los títulos valores privados (acciones, debentures, etc.) se cotizaban en el mercado que lo conformaban. Además, estos beneficios estaban exentos, hasta que la política tributaria del estado suprimió algunas de esas ventajas para las empresas. De esta forma, también disminuyó la recaudación que provenía de esta categoría.

Los beneficios de la locación de cosas muebles, de los planes de seguros privados, de los créditos, de los intereses accionarios que distribuyen las cooperativas no eran ajustables. El tenedor de dichos valores perdía en términos reales y, por ende, se decrementaban el importe del impuesto.

Las ganancias de las empresas y de algunos auxiliares de comercio (de tercera categoría: unipersonales y societarias) que provienen de valores monetarios y no monetarios, le permitía realizar las combinaciones necesarias para obtener el máximo de beneficio.

El desarrollo de las estrategias económicas realizadas por las empresas, pautaban acabadamente las maniobras para disminuir la cantidad o anular el saldo del impuesto a las rentas. Adoptaban las reglas de juego considerando la inflación existente.

Sin duda alguna, la inflación creaba las asimetrías intracategorías, aún cuando la ley pretendía atender los principios de equidad (horizontal y vertical) y de recaudación.

VII. Resultados distorsivos producidos por la inflación en el impuesto a las rentas.

La experiencia argentina demuestra que los componentes del hecho imponible del impuesto a las rentas son sensibles a la inflación.

Los elementos de la base imponible son dependientes del aumento de los precios, con efectos diferentes para las distintas operaciones que realizaban los contribuyentes y en muchos casos sin reacción alguna.

El descenso en la recaudación de este impuesto está en función del proceso inflacionario. Los principios de justicia tributaria y el de recaudación son constantemente confrontados por la disminución del poder adquisitivo de la moneda.

El impuesto a las rentas debe ser el tributo principal de todo sistema fiscal, porque al ser progresivo atiende el concepto de utilidad decreciente de las rentas. Debería predominar el postulado de justicia, pero la inflación lo depreda.

VII.1. Rezago fiscal.

Las ganancias realizadas por las empresas en cada mes del ejercicio y los respectivos impuestos corresponden al mismo poder adquisitivo. *La relación fiscal intraperíodos es invariable y no se modifica posteriormente.* Por lo tanto, el impuesto a las rentas es inelástico ante el aumento constante de los precios. Más bien, no se adecua a la brecha producida y en

función del mismo disminuye la recaudación. *También contribuye a este planteo el diferimiento del pago.*

En sus trabajos, Nuñez Miñana y Tanzi son los que han analizado y expresado el término “rezago fiscal”, para determinar los efectos producidos por la inflación en los retrasos, conforme a las normas, en las extinciones.

Nuñez Miñana estudia la diferenciación de este efecto. Sostiene que al estar rezagado un período, lo que percibe el fisco cae en términos reales y la recaudación lo continúa disminuyendo luego del impacto inicial.⁽¹³⁾

Tanzi, al estudiar este recurso tributario, en países en desarrollo con alta inflación, concluye que existe una pérdida real entre el momento del devengamiento y el pago del impuesto. También se lo conocía como “efecto Tanzi”⁽¹⁴⁾

Desde otra óptica lo conceptúa Olivera. El desarrolla el concepto estructural de la inflación y la presión del aumento de los precios en los otros bienes y agrega que el déficit público es consecuencia de la inflación y que lo propaga.⁽¹⁵⁾

Lo expresado por la doctrina señala con suficiencia la realidad de este postulado. La experiencia argentina profundiza esta aseveración, porque se observa *que la recaudación del impuesto esta en relación directa al grado de la inflación. En la alta inflación e hiperinflación las percepciones del impuesto a las rentas disminuyen a una mínima expresión.*

VII.2. Paradoja fiscal.

El impuesto a las rentas grava la producción neta obtenida –en término generales- de una fuente permanente en un ejercicio comercial (económico), que comprende doce meses. Los fenómenos económicos y financieros se elaboran en ese lapso y se manifiestan por la cuantificación de la renta neta y, para este caso, de la base imponible.

⁽¹³⁾ NUÑEZ MIÑANA, Horacio, Finanzas Públicas (Buenos Aires, 1994), pág.155.

⁽¹⁴⁾ TANZI, Vito, Inflación, rezagos en la recaudación y el valor real de los ingresos tributarios, en Ensayo Económico N° 2 (Junio, 1977).

⁽¹⁵⁾ OLIVERA, Julio H. G., Money, price and fiscal lags: a note of the dynamic of inflation, en Banca Nazionale del Lavoro N° 20 (Septiembre, 1967).

Los bienes, las pecunias, el espacio y el tiempo son los elementos necesarios para la realización de un proceso productivo. Todos se encuentran íntimamente ligados. Si de por medio existe la inflación, se trastocan los resultados de estas variables y distorsionan la cuantía del impuesto.

Considerando el principio de la identidad monetaria y la inflación, existe un correlato en el tiempo. Es así, porque se realiza mensualmente (o en cualquier lapso, conforme a las necesidades) la medición de la disminución del poder adquisitivo de la moneda.

Desde este punto de vista, en cada mes –del ejercicio comercial- se obtiene un resultado (de ganancia o pérdida), expresado en unidades monetarias menor al del siguiente.

Paradigma de lo expuesto, es el caso que en el primer mes del ejercicio se necesita U unidades de moneda para adquirir x unidades de un bien. Esta es la expresión real del valor de la moneda, de ese lapso. En el segundo mes, la cuantía indispensable será mayor a U para comprar la misma cantidad (x) del bien. Es decir que el dinero tiene menos poder adquisitivo. Y así es en los siguientes meses por la incidencia de la inflación.

En definitiva el resultado de cada etapa son cantidades monetarias nominales y en las siguientes mayor cuantía de los mismos.

Por lo tanto, el resultado del ejercicio son sumas de cantidades nominales que corresponden a cada mes. Estos no expresan una cantidad homogénea por ser disímiles el poder adquisitivo de los mismos y es desigual al poder adquisitivo al del cierre del ejercicio. Se reitera, es una secuencia de valores que no son iguales ni homogéneos, al estar expresados en cuantías históricas.

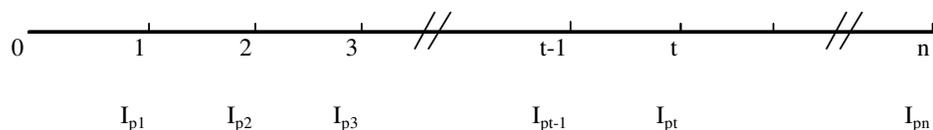
Se supone que en todos los meses del ejercicio existen beneficios. En el primero, la ganancia está expresada por una menor cantidad de moneda, porque tiene mayor poder adquisitivo que las posteriores y así sucesivamente. Estas expresiones monetarias se mantienen *inalterables* al cierre del ejercicio.

En el caso de las sociedades de capital, el tipo impositivo *era proporcional* sobre la renta neta imponible y percute sobre las cifras de cada mes que son disímiles y menores a la cantidad de moneda necesarias al final del período fiscal.

El impuesto de cada lapso se expresa en la cuantía y el valor (con menor poder adquisitivo) de la moneda del final del ejercicio. Por lo tanto, el fisco en términos reales recauda menos, porque los beneficios netos de cada mes han permanecido inalterables. Lo expresado es contradictorio pero real.

Siendo:

I_{pt} = Índice de precios emanado del Poder Público del periodo t.



En un contexto inflacionario, se define como:

$$I_{p1} < I_{p2} < I_{p3} < I_{pt-1} < I_{pt} < I_{pn}$$

Al recaudar el fisco al mes n, en términos reales la recaudación es menor por el aumento de los índices.

La Argentina al haber adoptado el ajuste por inflación simplificado ha incurrido en esta paradoja, porque el resultado final del ejercicio no está expresado en moneda homogénea.

Al realizarse ajustes parciales y no sobre todas las cuentas –fundamentalmente las de resultados que están expresadas en moneda nacional y en forma nominal-, el resultado del ejercicio y consecuentemente la base imponible del impuesto están expresadas algunas de las mismas con el poder adquisitivo del cierre del ejercicio y el resto en el número y el poder adquisitivo de la moneda de cada mes.

En el caso de las compensaciones, el quebranto del ejercicio anterior con las ganancias del posterior se presenta el mismo planteo, porque la pérdida está expresada en una cantidad menor, al tener la capacidad de pago de ese momento; mientras que el beneficio del ejercicio posterior se manifiesta en una cuantía monetaria mayor, al tener devaluada la moneda.

En el primer caso la recaudación del impuesto disminuye y en el segundo se incrementa. La contradicción está planteada por la inflación y no por otro motivo. Los resultados de estos planteos son nocivos para obtener un sistema tributario justo.

VII.3. Otras distorsiones.

Está comprobado, que la aplicación de las estrategias económicas, tenían por objetivo atenuar o anular el impacto del impuesto.

Las sociedades que la LIG determinaba que, el impuesto gravaba en cabeza de los socios (personas físicas) y, para este caso, el año fiscal inicia el 1 de enero y terminaba (termina) el 31 de diciembre de cada año. Estaban incluidas las sociedades de responsabilidad limitada, porque en casi todo este proceso el impuesto percutía a los socios.

Esto determinaba la postergación del cierre del ejercicio en un mes (de diciembre a enero del año siguiente). De esta forma se posponía el pago del impuesto correspondiente a los once primeros período del ejercicio comercial en catorce meses.

La política tributaria también estuvo presente para atenuar las turbulencias, pero sin ser efectiva, porque la relación que surge de la regulación jurídica entre el fisco y los responsables era y es totalmente en dinero –salvo algunas excepciones que se utilizaban títulos de la deuda pública nacional-. En casi la totalidad del lapso no existieron reajustes.

La inflación estaba insito en la LIG, porque los efectos del mismo se producían por la asimetría entre los sujetos y las características de los bienes que componían las fuentes.

La determinación del impuesto es y era global (total), pero se consideraban las bases de cada renta. La LIG determinaba y determina cuatro categorías (con la excepción de la quinta categoría, que ha estado vigente en un corto tiempo), que son tratados en forma diferente para la determinación de la base imponible.

El ajuste fue limitado, por haberse adoptado el sistema simplificado. No se indexaban todas las cuentas del balance general y por lo tanto estaban conformados por valores reales y corrientes.

La erosión que sufría el valor del numerario en cada etapa se lo medía y se lo expresaba por intermedio de un coeficiente corrector, determinando la incidencia de la inflación y estableciendo nuevos valores en las relaciones de los procesos económicos y/o financieros.

En el caso argentino, finalmente la medición se efectuaba por medio de índices diarios y otros de tipo financiero. Era a opción del contribuyente, para realizar el reajuste. Los efectos de los mismos tenían las características de general, integral y total.

En la determinación del saldo impositivo gravitaban estos aspectos. Las cuentas de los estados contables –con la realización del ajuste por inflación simplificado– estaban expresados por la combinación (al tratarse de valores reales y corrientes) de poderes adquisitivos diferenciados, mientras que la cuantía del impuesto resultante correspondía exclusivamente a la moneda del cierre del ejercicio.

El valor de la moneda de cada mes del ejercicio son equivalentes entre el resultado y el impuesto que le corresponde, pero ambos se diferenciaban en el cierre

Por otro lado, las partes de la relación jurídica tributaria tenían tratamientos y resultados desiguales. Siempre a favor del contribuyente, porque éste generalmente detentaba y obtenía bienes no monetarios. Mientras que el crédito del estado, que por ser monetarios, menguaban por efecto de la inflación.

Además, la cantidad de unidades monetarias necesarias para la determinación del valor, precio, etc. de un bien o de una relación económica en cada período del ejercicio, era menor a la que correspondía al del cierre. Este rezago fiscal –al no indexarse la totalidad de las cuentas- disminuía la base imponible, en términos relativos al poder adquisitivo.

El pago del impuesto se realizaba a los cuatro meses y veinte días del cierre del ejercicio, sin ajuste. El fisco recibía el pago con una moneda devaluada. Otro rezago fiscal y el estado recién este defecto lo eliminó en los años 1988 y 1989

En algunos años recibía cifras mínimas en relación a los otros impuestos del sistema tributario (Ver cuadros y gráficos en el apéndice).

Se podrá argüir que los anticipos y las retenciones en las fuentes contribuían con antelación a la finalización del hecho imponible, para la formación del tesoro nacional.

Con respecto a las retenciones, en el momento de considerarlo como crédito del impuesto el valor de la moneda era menor al momento de su realización Además estaba referido a las ganancias de ese lapso.

En la determinación de los anticipos, se tenía como base el impuesto resultante y las deducciones pertinentes que correspondían a diecisiete meses de atraso, que implica monedas diferenciadas. Otro rezago fiscal.

El poder adquisitivo de la moneda de los anticipos realizados y las retenciones que se realizaban en la fuente tienen una íntima conectividad con el valor de las ganancias realizadas en cada período. Estos valores nominales conforman un interfaz, porque son congruentes y homogéneos. Está fundamentado en la de identidad de la moneda. Es decir, un (1) peso es la unidad (1) correspondiente a ese lapso y, en general, para las partes.⁽¹⁶⁾

⁽¹⁶⁾ BAUMON, William J., Op. Cit., págs. 279/285.

Pero, al cierre del ejercicio estaban devastados por las subsiguientes devaluaciones.

Incluso, en algunos casos, podrían existir desvíos entre ambas cantidades (anticipos, retenciones y monto del impuesto) y hasta estos valores perdían significación, por el transcurso del tiempo y por el grado de inflación.

El ajuste por inflación de los créditos y débitos que detentaba el fisco, evolucionó conforme a la promulgación de las leyes que lo regulaban. La actualización de los saldos a pagar de los contribuyentes, recién se aplica en los años 1988/89, a dos años de la suspensión de este proceso (1992).

Se establecieron índices diarios de tipo financiero, realizados por el Banco Central de la República Argentina, para corregir la deuda. Su aplicación era opcional para el contribuyente. Esta norma surgió en función de las experiencias recogidas en las etapas de alta inflación.

La actualización, al cierre del ejercicio, de los anticipos, de las retenciones en la fuente y los pagos a cuentas establecía el descenso en términos reales, de la recaudación que realizaba el fisco; porque la determinación del resultado del balance, al aplicarse el ajuste por inflación simplificado, no contemplaba la incidencia total de la inflación. Otra paradoja fiscal.

Al revaluarse el primero y no en su totalidad el segundo, decae en detrimento de éste la relación homogénea –del período- del poder adquisitivo que existía entre ambos. En consecuencia el ingreso a cuenta extingue en mayor medida el crédito del fisco, al mantenerse inalterable los valores corrientes de ciertas cuentas del balance general.

Al no indexarse la totalidad de las operaciones, se formulaban las cantidades de las cuentas en valores reales e históricos (fundamentalmente en las cuentas de las ganancias y las pérdidas), que determinaban un resultado que podía ser mayor, porque las ganancias tienen más dinámica por las actualizaciones de los precios (agio), mientras que los gastos son más estables (ejemplo: salarios). Por esto, el impuesto podría ser superior en valores nominales, para luego sufrir el impacto de la inflación en el momento de su extinción.

Se ha venido expresando y sosteniendo que los efectos de la inflación es impredecible. Lo enunciado hasta aquí, demuestra realidades y contradicciones que apoyan este aserto. No existe certeza para ninguno. Es decir, para la sociedad organizada.

VIII. Análisis estadísticos.

El 23 de enero de 1932, el gobierno de facto dictó un decreto ley, que crea y autoriza la aplicación de un impuesto de emergencia a las rentas (denominado réditos), con vigencia desde el 1 de enero de 1932.

El Congreso de la Nación ratifica su vigencia por intermedio de la ley N° 11.586, conforme al artículo 67 inc. 2), actualmente 75, inc. 2) de la Constitución Nacional. El 30 de diciembre de 1932 se sanciona la ley N° 11.682. Realiza modificaciones y mantiene el nombre del impuesto.

Posteriormente fue revisada y se realizaron importantes modificaciones. En diciembre de 1973, fue sustituido por la ley 20.628, modificando su denominación en impuesto a las ganancias y entra en vigencia el 1 de enero de 1974. Luego se realizaron reformas importantes.⁽¹⁷⁾⁽¹⁸⁾

Se establecen cuatro períodos para su análisis. El primero corresponde a los años comprendidos entre 1932-1943; el segundo: 1944-1973; el tercero: 1974-1991 y el cuarto: 1992-2006.

⁽¹⁷⁾ REIG, Enrique Jorge, Op. Cit., págs. 1/2.

⁽¹⁸⁾ RAIMONDI, Carlos A. y ATCHABAHIAN, Adolfo, Op. Cit., págs. 1/2.

Del análisis de los cuadros y gráficos de los lapsos, surgen que en el primero y en el último aumentaron la recaudación de la imposición a las rentas en términos absolutos y relativos

(comparados con las contribuciones al seguro social y los internos sobre bienes y servicios). En el primero no existió inflación. En el último se redujo la brecha y se mantuvo en términos aceptables (salvo el año 2002). En el segundo y tercero la inflación –con otros elementos y variables- determino la disminución de la percepción por el fisco argentino de la imposición a las rentas.

Si bien no existen índices de precios al consumidor en el primer período, el poder adquisitivo de la moneda era estable: Más aún, en 1944 disminuyo el 0,3%.

Mientras, que en el último por medidas adoptadas, decrece la brecha inflacionaria en ese lapso. Se abandona el ajuste por inflación y continúan vigentes las medidas enunciadas en el punto: Políticas tributarias (V.2.).

VIII.1. Período 1932-1943.

(Ver apéndice de cuadros y gráficos)

Se considera este lapso, por dos motivos. El primero por el inicio de la vigencia del impuesto y el segundo porque la serie histórica del índice de precios al consumidor recién comienza a realizarse en 1944.

En esta etapa se verifica la aceptación del impuesto por la población y se confirma su vigencia. En 1932 la recaudación del impuesto era del 6,12% del total. Mientras que en 1943 era el 22,12%. Se incrementa el ingreso a las arcas fiscales en 361,43%.

Las contribuciones al seguro social y el impuesto internos sobre bienes y servicios disminuyen por la existencia de una depresión profunda en el país (mundial).

VIII. 2. Período 1944-1973.

(Ver apéndice de cuadros y gráficos)

El proceso de la inflación inicia en 1945, que deforma y conforma las actuales estructuras y la cultura de la población. Hasta hoy persiste. Prueba de lo expresado son las conductas reiteradas en los años 2005, 2006 y 2007. También existen otras causales.

En este lapso se verifica el impacto de la inflación sin ajuste, porque recién en 1973 se legisla, para su inicio.

La recaudación de la imposición a las rentas disminuye en términos absolutos y en relación a los que gravaban sobre los consumos y sobre las remuneraciones –por las cargas sociales-. Este fenómeno determina una injusta distribución en la recaudación tributaria, porque se trastocan los sujetos que debían ser percutidos en mayor medida por los impuestos

Por sus características y calidades, la imposición a la renta debe ser el principal sustento de la recaudación del sistema tributario, porque quien posee más debe tributar en mayor medida, fundamento de la justicia distributiva. Este criterio doctrinario se basa en la utilidad decreciente de las rentas.

Se ha analizado, qué ocurre en el caso que se abonase en la imposición al consumo idéntica cifra a la que correspondería en el impuesto a la renta. Se ha llegado a la conclusión, que si bien en ambos casos el contribuyente -por abonar cualquiera de los impuestos- quedaría con una cantidad igual de moneda, no correspondería la misma posición conforme a los deseos del contribuyente.

Se atribuye a la imposición a la renta una mejor disposición para las alternativas en el manejo de la existencia neta de dinero. En la del consumo está restringida la disposición de sus fondos, al afectar parte de los mismos al bien y al impuesto pertinente. Por lo

tanto, no tiene otra elección.⁽¹⁹⁾

En la imposición a la renta es notorio el efecto financiero (en su tenencia de caja) que produce a los responsables. Mientras que los impuestos a los consumos son trasladables generalmente por los precios, tornándose imperceptible para el contribuyente.

Lo más importante para este análisis es la *mayor* presencia del rezago fiscal en el impuesto a las rentas, con respecto a los otros dos tributos.

Si bien, en la imposición sobre los consumos existían ejercicios fiscales anuales y mensuales, el incremento de los precios se realiza concomitantemente a la disminución del poder adquisitivo de la moneda, por el criterio “nifo” y a la expectativa inflacionaria (agio). La base imponible está constantemente actualizada, conforme a lo explicado, aún cuando los bienes de cambio son no monetarios.

Los salarios no tienen la misma dinámica que los precios de los bienes y servicios. Pero, la existencia de las instituciones gremiales, permitió actualizaciones recurrentes de los salarios, que determinó el incremento pertinente de las contribuciones y de los aportes.

Las ganancias de cada mes del ejercicio son inamovibles y son castigados por la inflación. En el proceso de la relación jurídica tributaria del impuesto a las ganancias surgen todos los desvíos y las distorsiones que se han enunciado en este trabajo; produciendo una declinación –en algunos años fueron notorios- en la recaudación obtenida por el tesoro nacional.

El estado nacional recibe una recaudación *reducida del impuesto a las ganancias*. Los otros dos tributos presentan un incremento a principio de los década de los 50. Esto es

⁽¹⁹⁾ BAUMOL, William J., Op. Cit. Págs. 319/321.

debido a una política salarial que aumenta, a la vez, los consumos. Luego decrece pausadamente –por sedimento- hasta producirse una meseta por el incremento de la base imponible de ambos y el pronto pago de la deuda tributaria.

La recaudación del impuesto en el año 1944 representaba 29,06% del total. En 1973: 13,71%. Gran declinación. Significa una caída del 53,70% en términos absolutos.

Las variaciones observadas en el gráfico de los otros dos tributos conforman la relación entre inflación e ingresos. Es notorio el aumento de las contribuciones al seguro social: 109,55%. Esto debido a la política salarial del inicio de la etapa y su posterior permanencia.

VIII.3. Período 1974-1991.

(Ver apéndice de cuadros y gráficos)

En 1974 se originan la presentación de dos figuras jurídicas tributarias, que determinan nuevos efectos para los ingresos fiscales. Son el impuesto al valor agregado –con determinación y pago mensual de la deuda impositiva- y el ajuste por inflación.

Las contribuciones del seguro social declinan en algunos años, para luego recuperar, en cierta medida, los montos de los ingresos. Los impuestos internos sobre bienes y servicios se incrementan en aproximadamente un 50%. Se comprueba la tesis que se ha sostenido.

La alta inflación agrava la disminución de la recaudación del impuesto a las rentas. En el año 1974 representaba el 1.90% del PIB. En 1990 es el 0,51% del PIB. Se recuerda que la inflación a diciembre de 1989 fue del 4.923,6%, con respecto a diciembre del año anterior-. En 1991 se percibió el 0,58%. La caída es 69,41%. La participación del impuesto en la recaudación total es del 4.50%. Impresionante.

VIII.4. Período 1992-2005.

(Ver apéndice de cuadros y gráficos)

El corte realizado en el año 1991 se debe que en 1992 se implementan ciertas políticas económicas, que determinan una importante desaceleración de la brecha.

En abril de 1992 deja de aplicarse la indexación tributaria. Además se verifica una disminución importante de la inflación. En este período, debería analizarse la depresión ocurrida en los años 2001 y 2002.

Esto y la inflación del año 2002, porque se deja sin efecto la paridad cambiaria: de un dólar (u\$s 1) igual a un peso (\$ 1). Se modifican las normas que estaban vigentes y se establece que la cotización de las monedas extranjeras serían determinadas por intermedio del mercado cambiario –con intervención del Banco Central-.

Las políticas instauradas, formulan una contención a la brecha inflacionaria, pero aún con importantes rezagos, al no haberse formado, en su totalidad, los nuevos precios internos, que se deberían haber producido por la nueva relación de cambios.

Es más ilustrativo el efecto de la inflación sobre la recaudación, cuando en el 2002 la disminución del poder adquisitivo se eleva al 40,9%, determina una caída del ingreso al fisco, como se verifica por lo enunciado en el cuadro y en el gráfico-

La Administración Federal de Ingresos Públicos, por nota externa 10/2002, aclara que los sujetos del impuesto a las ganancias no deberán considerar los efectos de la inflación en los estados contables, para la determinación de la renta neta imponible. Pretende simplificar la correlación de los estados contables con la determinación de la base imponible del impuesto a las ganancias.

Es impactante el acrecentamiento absoluto de la recaudación del impuesto a las ganancias, con inflación atenuada y sin ajuste por inflación. Entre 1992 y 2005 la percepción fiscal del impuesto a las ganancias se incrementa en 1010,29% y el índice de precio al consumidor en 91,31%.

En 2005 este impuesto representaba el 23,94% y en 2006 el 22,70% del total de los recursos tributarios nacional Equiparado al obtenido en 1943, luego de aproximadamente 63 años. Pero, todavía no alcanza al obtenido en 1944.

Las recaudaciones del impuesto están analizadas en un trabajo que demuestra que, en el lapso comprendido entre el primer trimestre 1996 – cuarto trimestre de 2005, es elástica en función de la recaudación y “agregados macroeconómicos”. La elasticidad a largo plazo es de 1.80 y a corto plazo: el de arco (2005-2003) es de 2,24 y el puntual (2005-2004) es de 1,92. En todos los casos superior a 1. El autor sostiene la necesidad de la planificación.⁽²⁰⁾

IX. Epílogo.

El proemio indica una paradoja a lo señalado hasta aquí. Pero “una ligera” –muy baja inflación- es preferible a la deflación. La lubricación de los procesos económicos, a través de la inflación, es necesaria para que exista el desarrollo.

Este objetivo corrige en alguna medida los efectos de la disminución del poder adquisitivo, porque un aumento que no supere el nivel de precios de un 3% anual, se torna imperceptible cuando existe una justa asignación y distribución de los recursos.

Las contradicciones planteadas por la implementación de las finalidades micro y macroeconómicas, que fueron realizadas por el sector privado y por el público, debido a las variables que utilizaron en diversos casos, coadyuvaron para que tuvieran efectos no deseados, como se verifica en los cuadros.

⁽²⁰⁾ SALIM, José A., Proyección, acompañamiento y análisis del comportamiento de la recaudación tributaria. Año 2006, en www.afip.gov.ar/biblioteca. Págs. 3/16.

Desde el punto de vista del sistema tributario, de la masa total del ingresos disminuyen la recaudación del impuesto a la renta y aumentan los tributos sobre los consumos y a los salarios. Este fenómeno torna al sistema totalmente injusto para los contribuyentes de menores ingresos. Las políticas tributarias adoptadas no han obtenido el resultado deseado o buscado.

Los índices y las series estadísticas señalan un planteo, que deja solamente una sola y única solución. La inflación que es significativa (mayor del 3%) no debe existir. En esto no se debe ser autista. La responsabilidad de una política de estado –donde confluyen todos los sectores– es conseguir este objetivo, para que no existan las paradojas referidas.

La última obra que se conoce sobre el impuesto a las ganancias, enuncia: “En términos generales, las legislaciones de otras jurisdicciones no prevén mecanismos de ajuste impositivo por inflación.”. Agrega, que solamente se aplican en aquellos países donde este fenómeno es “gravitante”. Y, se presume, con los resultados que se enuncian.⁽²¹⁾

Las estructuras económicas, las financieras y la cultura del pueblo deben modificarse y adecuarse, para frenar los incrementos de precios. Cualquier otra solución es crear un estropicio.

El estudio realizado es parcial. Se podría decir que es muy parcial, porque solamente se examina el impacto de la inflación en la recaudación del impuesto a las ganancias, atendiendo las metodologías y las políticas de los sujetos (responsables y fisco) de la relación jurídica tributaria, a las distintas figuras y las variables utilizadas.

⁽²¹⁾ LORENZO, Armando, BECHARA, Fabián, CALCAGNO, Gabriel A., CAVALLI, Cesar M. y EDELSTEIN, Andrés M., Tratado del Impuesto a las Ganancias (Buenos Aires, 2005), pag. 436.

^(*) SAMUELSON, Paul A., Curso de Economía Moderna (Madrid, 1962), pág.253.

Agradecimientos:

A Ernesto Raúl Seselovsky, por sus comentarios y consejos.

A Edmundo Virgolini, por su información y la bibliografía sobre “rezago fiscal”.

A Alfredo Juan Perino, por sus aportes matemáticos.

Año 1932 - 1943

**Recaudación según la materia gravada
Relación con el PIB**

AÑO	SOBRE LA RENTA, LAS UTILIDADES Y LAS GANANCIAS DE CAPITAL (1)	CONTRIBUCIONES AL SEGURO SOCIAL (2)	SOBRE LA PROPIEDAD	INTERNOS SOBRE BIENES Y SERVICIOS (3)	SOBRE EL COMERCIO Y LAS TRANSACCIONES INTERNACIONALES	OTROS	TOTAL
1932	0,62	1,62	0,16	2,48	4,12	1,13	10,13
1933	0,80	1,46	0,14	2,43	3,92	0,97	9,71
1934	0,76	1,34	0,16	2,33	3,48	0,90	8,97
1935	0,94	1,42	0,17	3,11	3,54	0,88	10,06
1936	0,84	1,34	0,19	3,07	3,10	0,82	9,37
1937	0,96	1,22	0,15	3,00	3,44	0,65	9,41
1938	1,21	1,33	0,17	3,23	3,34	0,66	9,95
1939	1,22	1,33	0,16	3,26	2,76	0,67	9,39
1940	1,22	1,37	0,13	3,24	2,27	0,66	8,90
1941	1,11	1,28	0,17	3,11	1,66	0,62	7,95
1942	1,40	1,21	0,17	2,98	1,30	0,56	7,61
1943	1,67	1,31	0,19	3,02	0,83	0,54	7,55

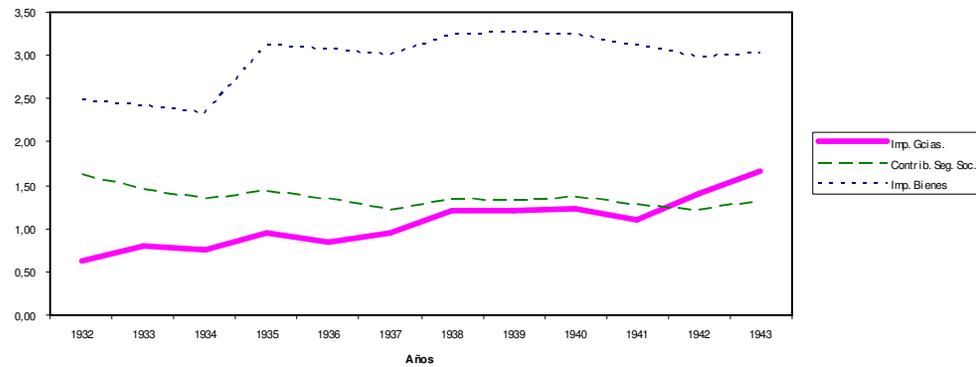
(1) Imp. Gcias.

(2) Contrib. Seg. Soc.

(3) Imp. Bienes

Fuente: www.afip.gov.ar/estudios/anuarioestadistica tributarias.año2006/1.16.1.3

Recaudación según la materia gravada - Relación con el PIB - Años 1932 a 1943



AÑO	SOBRE LA RENTA, LAS UTILIDADES Y LAS GANANCIAS DE CAPITAL (1)	CONTRIBUCIONES AL SEGURO SOCIAL (2)	SOBRE LA PROPIEDAD	INTERNOS SOBRE BIENES Y SERVICIOS (3)	SOBRE EL COMERCIO Y LAS TRANSACCIONES INTERNACIONALES	OTROS	TOTAL
1932	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1933	128,6	89,9	88,9	97,9	95,0	85,5	95,8
1934	121,9	82,5	100,8	94,2	84,5	79,5	88,6
1935	151,1	87,5	108,5	125,3	85,9	78,0	99,3

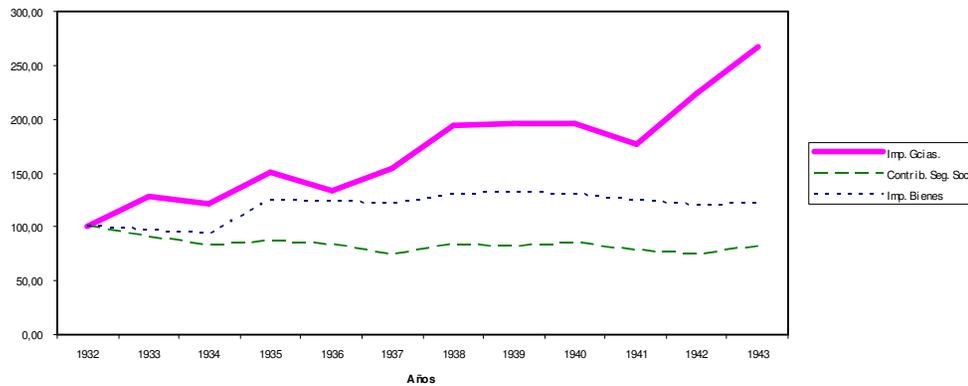
1936	134,2	83,0	125,5	123,8	75,2	72,6	92,5
1937	153,5	75,1	93,9	121,2	83,5	57,1	92,9
1938	194,3	82,5	108,1	130,4	81,0	58,4	98,2
1939	195,1	82,0	100,4	131,4	66,9	59,1	92,7
1940	195,9	84,5	86,6	130,8	55,2	58,4	87,9
1941	177,7	78,9	110,5	125,6	40,3	54,8	78,5
1942	223,8	75,1	110,3	120,0	31,4	49,6	75,2
1943	267,0	81,1	125,7	121,6	20,0	47,3	74,6

- (1) Imp. Gcias.
- (2) Contrib. Seg. Soc.
- (3) Imp. Bienes

Fuente:

www.afip.gov.ar/estudios/anuarioestadistica tributaria año2006/1.16.1.4

Recaudación según la materia grabada - Relación con el PIB Índice: Año 1932 = 100,00 - Años 1932 a 1943



Año 1944 - 1973

**Recaudación según la materia gravada
Relación con el PIB**

AÑO	SOBRE LA RENTA, LAS UTILIDADES Y LAS GANANCIAS DE CAPITAL (1)	CONTRIBUCIONES AL SEGURO SOCIAL (2)	SOBRE LA PROPIEDAD	INTERNOS SOBRE BIENES Y SERVICIOS (3)	SOBRE EL COMERCIO Y LAS TRANSACCIONES INTERNACIONALES	OTROS	TOTAL
1944	2,47	1,37	0,20	3,12	0,68	0,66	8,50
1945	2,30	2,56	0,15	2,97	0,70	0,66	9,34
1946	2,18	2,65	0,19	2,77	1,11	0,63	9,53
1947	3,94	4,49	0,15	2,82	1,85	0,64	13,88
1948	4,08	5,37	0,17	3,04	1,41	0,81	14,88
1949	3,80	5,86	0,14	4,15	0,70	0,73	15,39
1950	4,27	5,97	0,84	4,99	0,59	0,59	17,24
1951	4,26	5,50	0,55	5,47	0,89	0,53	17,21
1952	4,30	5,07	0,57	4,85	0,49	0,46	15,75
1953	3,51	5,54	0,70	5,10	0,28	0,56	15,69
1954	3,54	6,23	0,71	5,47	0,38	0,42	16,75
1955	3,40	5,97	0,58	5,00	0,44	0,52	15,91
1956	3,87	6,04	0,42	4,58	0,46	0,60	15,96
1957	3,28	4,49	0,24	4,25	0,46	0,76	13,49
1958	3,11	3,98	0,24	3,75	0,53	0,56	12,17

1959	2,51	3,23	0,14	2,60	0,62	0,39	9,48
1960	3,01	3,49	0,68	3,88	0,50	0,43	11,99
1961	2,83	3,84	0,52	4,08	0,44	0,44	12,14
1962	2,12	3,17	0,34	3,65	1,32	0,32	10,92
1963	2,08	3,32	0,28	4,05	1,59	0,35	11,68
1964	1,54	3,68	0,21	3,03	1,82	0,28	10,55
1965	2,31	3,58	0,22	3,41	1,70	0,37	11,59
1966	2,50	3,43	0,49	4,33	1,46	0,37	12,59
1967	2,54	4,47	0,77	4,10	2,22	0,40	14,51
1968	1,99	4,08	0,64	4,53	1,81	0,42	13,47
1969	1,94	3,68	0,62	4,35	1,70	0,45	12,74
1970	2,31	3,57	0,75	3,98	1,48	0,39	12,47
1971	1,55	3,54	0,61	3,57	1,40	0,31	10,99
1972	1,23	2,85	0,46	3,03	1,70	0,25	9,52
1973	1,42	3,50	0,53	3,03	1,57	0,31	10,36

(1) Imp. Gcias.

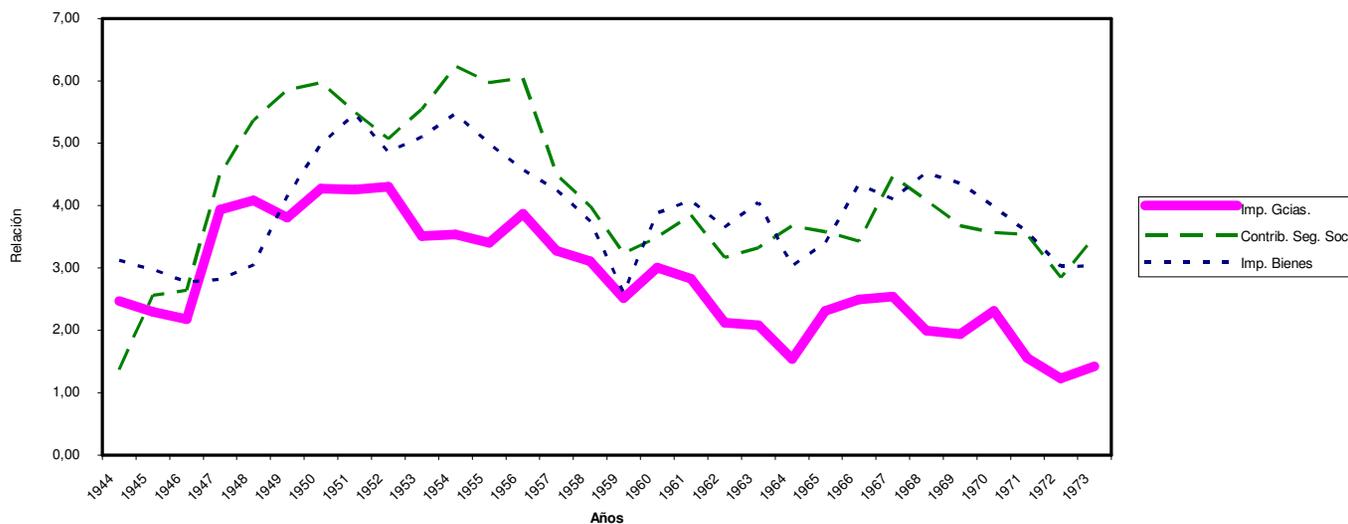
(2) Contrib. Seg. Soc.

(3) Imp. Bienes

Fuente:

www.afip.gov.ar/estudios/anuarioestadisticacontributivas.año2006/1.16.1.3

Recaudación según la materia gravada - Relación con el PIB - Años 1944 a 1973



Recaudación según la materia gravada
Relación con el PIB Índice: Año 1932 = 100,00

AÑO	SOBRE LA RENTA, LAS UTILIDADES Y LAS GANANCIAS DE CAPITAL (1)	CONTRIBUCIONES AL SEGURO SOCIAL (2)	SOBRE LA PROPIEDAD	INTERNOS SOBRE BIENES Y SERVICIOS (3)	SOBRE EL COMERCIO Y LAS TRANSACCIONES INTERNACIONALES	OTROS	TOTAL

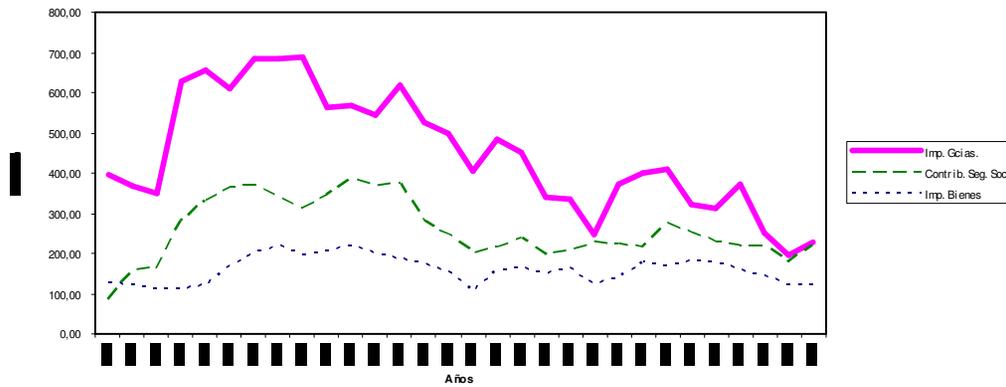
1944	396,1	84,6	130,5	125,8	16,4	58,6	83,9
1945	367,9	158,1	98,0	119,9	17,0	58,2	92,2
1946	349,4	163,5	124,9	111,8	26,9	55,6	94,1
1947	630,2	277,7	95,4	113,7	44,8	56,4	137,0
1948	653,9	331,8	111,6	122,7	34,1	71,3	146,9
1949	609,0	362,1	89,2	167,4	17,0	65,0	151,9
1950	684,1	368,8	540,5	201,1	14,2	52,4	170,2
1951	682,0	340,1	355,3	220,6	21,7	47,0	169,9
1952	689,1	313,5	369,6	195,8	11,9	40,5	155,5
1953	561,7	342,5	454,1	205,6	6,8	49,4	154,9
1954	566,4	385,2	456,9	220,6	9,2	37,4	165,4
1955	545,2	369,0	373,8	201,5	10,6	45,8	157,0
1956	619,7	373,5	268,4	184,6	11,1	52,8	157,6
1957	524,9	277,7	155,0	171,5	11,2	67,4	133,1
1958	497,7	246,3	153,0	151,2	12,8	49,3	120,1
1959	402,4	199,6	90,3	104,7	15,0	34,4	93,6
1960	481,6	215,7	440,3	156,5	12,2	38,1	118,4
1961	452,5	237,5	336,9	164,4	10,6	38,6	119,8
1962	339,6	195,7	218,6	147,2	32,0	28,5	107,8
1963	333,7	205,2	180,2	163,3	38,7	31,4	115,3
1964	246,4	227,1	133,9	122,2	44,0	24,6	104,1
1965	370,2	221,3	141,7	137,5	41,2	32,8	114,4
1966	399,7	212,1	313,3	174,8	35,5	33,2	124,2
1967	407,4	276,4	499,8	165,4	53,8	35,2	143,2
1968	319,1	252,2	410,2	182,6	43,9	37,6	133,0
1969	310,8	227,3	401,4	175,6	41,2	39,6	125,8
1970	370,0	220,3	483,2	160,4	35,9	34,2	123,1
1971	248,9	218,7	396,0	144,0	34,0	27,6	108,5

1972	197,3	176,0	297,6	122,0	41,1	22,4	93,9
1973	227,9	216,6	339,5	122,3	38,0	27,0	102,2

- (1) Imp. Gcias.
- (2) Contrib. Seg. Soc.
- (3) Imp. Bienes

Fuente:
www.afip.gov.ar/estudios/anuarioestadistica tributarias.año2006/1.16.1.4

Recaudación según la materia grabada - Relación con el PIB Índice: Año 1932 = 100,00 - Años 1944 a 1973



Año 1974 - 1991

**Recaudación según la materia gravada
Relación con el PIB**

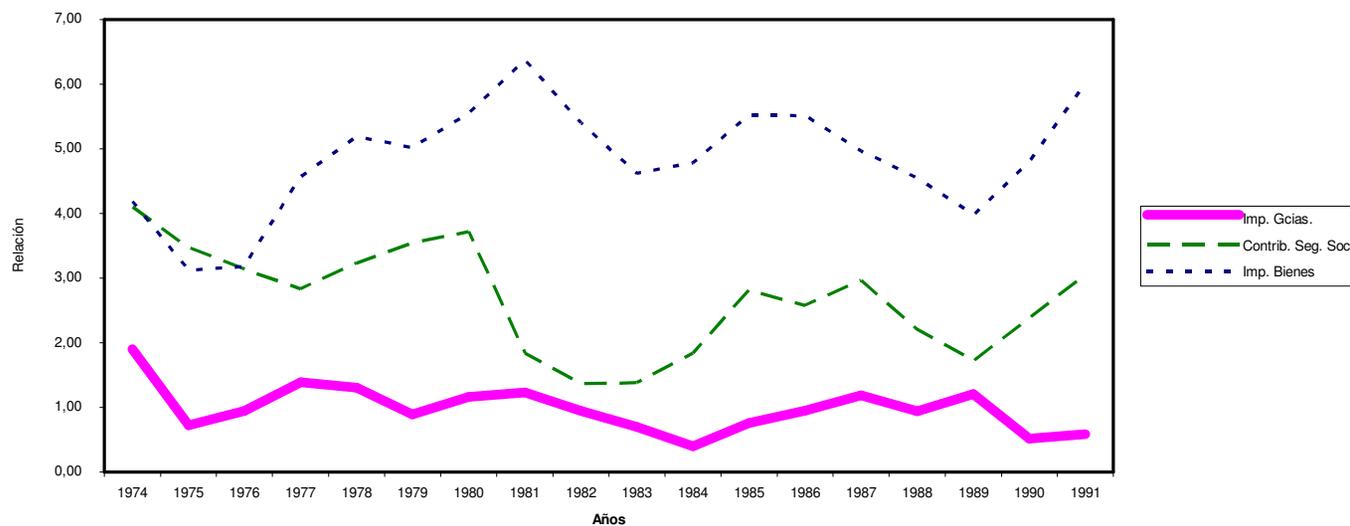
AÑO	SOBRE LA RENTA, LAS UTILIDADES Y LAS GANANCIAS DE CAPITAL (1)	CONTRIBUCIONES AL SEGURO SOCIAL (2)	SOBRE LA PROPIEDAD	INTERNOS SOBRE BIENES Y SERVICIOS (3)	SOBRE EL COMERCIO Y LAS TRANSACCIONES INTERNACIONALES	OTROS	TOTAL
1974	1,90	4,10	0,58	4,19	1,52	0,38	12,66
1975	0,72	3,47	0,05	3,12	1,22	0,24	8,82
1976	0,95	3,14	0,48	3,18	1,84	0,67	10,27
1977	1,39	2,84	0,71	4,57	1,24	1,04	11,78
1978	1,31	3,24	0,63	5,19	0,93	0,44	11,74
1979	0,89	3,54	0,56	5,02	1,02	0,34	11,37
1980	1,16	3,72	0,60	5,55	1,29	0,35	12,67
1981	1,24	1,84	0,60	6,37	1,34	0,26	11,64
1982	0,95	1,37	0,84	5,40	1,17	0,21	9,94
1983	0,70	1,38	0,66	4,62	1,55	0,40	9,31
1984	0,40	1,84	0,59	4,78	1,33	0,36	9,30
1985	0,76	2,82	0,87	5,53	2,32	0,32	12,61
1986	0,95	2,58	1,02	5,51	1,84	0,31	12,22
1987	1,19	2,97	1,02	4,97	1,46	0,50	12,10
1988	0,94	2,21	1,31	4,54	1,08	0,49	10,57
1989	1,21	1,72	1,46	3,98	2,66	0,61	11,65
1990	0,51	2,38	0,97	4,80	1,39	0,61	10,67

1991	0,58	3,06	1,57	6,00	0,83	0,84	12,88
------	------	------	------	------	------	------	--------------

- (1) Imp. Gcias.
- (2) Contrib. Seg. Soc.
- (3) Imp. Bienes

Fuente:
www.afip.gov.ar/estudios/anuarioestadistica tributarias.año2006/1.16.1.3

Recaudación según la materia gravada - Relación con el PIB - Años 1974 a 1991



Recaudación según la materia grabada
 Relación con el PIB Índice: Año 1932 = 100,00

AÑO	SOBRE LA RENTA, LAS UTILIDADES Y LAS GANANCIAS DE CAPITAL (1)	CONTRIBUCIONES AL SEGURO SOCIAL (2)	SOBRE LA PROPIEDAD	INTERNOS SOBRE BIENES Y SERVICIOS (3)	SOBRE EL COMERCIO Y LAS TRANSACCIONES INTERNACIONALES	OTROS	TOTAL
1974	303,9	253,3	373,1	168,8	36,8	34,0	125,0
1975	116,0	214,5	29,1	125,8	29,6	21,3	87,1
1976	152,0	194,1	309,3	128,4	44,6	59,6	101,4
1977	222,6	175,3	461,0	184,2	30,0	91,7	116,3
1978	209,4	199,9	407,7	209,3	22,6	38,6	115,8
1979	142,6	219,0	359,0	202,4	24,7	30,5	112,3
1980	186,1	229,9	384,2	223,8	31,4	31,0	125,1
1981	197,9	113,4	384,4	257,0	32,5	23,0	114,9
1982	151,6	84,5	542,8	217,9	28,3	18,9	98,1
1983	111,6	85,3	424,8	186,5	37,5	35,3	91,9
1984	63,4	113,7	383,2	193,0	32,2	31,9	91,8
1985	121,2	174,1	562,8	222,8	56,3	28,5	124,5
1986	152,4	159,4	660,0	222,3	44,7	27,7	120,7
1987	190,6	183,4	657,3	200,3	35,5	44,1	119,5
1988	150,5	136,4	846,4	183,3	26,1	43,0	104,3
1989	193,9	106,2	943,7	160,5	64,6	54,4	115,0
1990	82,3	147,1	624,7	193,5	33,8	54,3	105,3
1991	93,5	189,1	1010,1	242,2	20,1	74,1	127,1

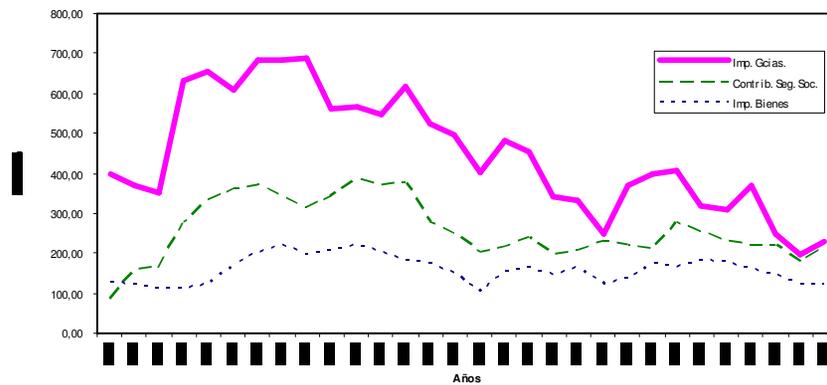
(1) Imp. Gcias.

(2) Contrib. Seg. Soc.

(3) Imp. Bienes

Fuente:
www.afip.gov.ar/estudios/anuarioestadistica tributaria/año2006/1.16.1.4

Recaudación según la materia gravada - Relación con el PIB Índice: Año 1932 = 100,00 - Años 1944 a 1973



Año 1992 - 2006

Recaudación según la materia gravada
Relación con el PIB



AÑO	SOBRE LA RENTA, LAS UTILIDADES Y LAS GANANCIAS DE CAPITAL (1)	CONTRIBUCIONES AL SEGURO SOCIAL (2)	SOBRE LA PROPIEDAD	INTERNOS SOBRE BIENES Y SERVICIOS (3)	SOBRE EL COMERCIO Y LAS TRANSACCIONES INTERNACIONALES	OTROS	TOTAL
1992	1,14	3,51	0,74	8,07	0,92	0,59	14,96
1993	1,84	4,02	0,29	8,74	1,06	0,57	16,54
1994	2,30	5,30	0,25	8,49	1,10	0,40	17,85
1995	2,46	4,62	0,20	8,40	0,74	0,40	16,82
1996	2,54	3,82	0,30	8,60	0,85	0,05	16,16
1997	2,89	3,68	0,21	9,10	0,97	0,02	16,87
1998	3,21	3,48	0,30	8,98	0,95	0,05	16,97
1999	3,56	3,30	0,36	8,90	0,83	0,16	17,10
2000	3,97	3,17	0,43	9,05	0,72	0,14	17,49
2001	3,99	3,05	1,42	7,94	0,62	0,14	17,16
2002	3,05	2,66	1,76	6,99	2,03	0,10	16,59
2003	4,30	2,63	2,04	7,59	3,02	0,07	19,65
2004	5,26	2,98	2,13	8,91	3,04	0,11	22,43
2005	5,49	3,23	2,15	8,85	3,06	0,14	22,93
2006	5,31	3,77	2,14	8,92	3,04	0,20	23,39

(1) Imp. Gcias.

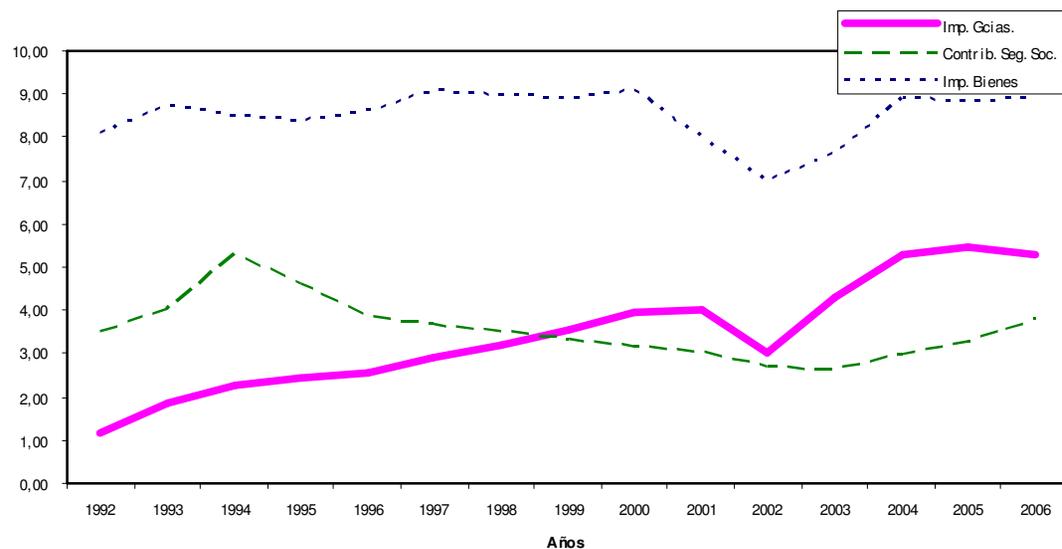
(2) Contrib. Seg. Soc.

(3) Imp. Bienes

Fuente:

www.afip.gov.ar/estudios/anuarioestadistica tributarias.año2006/1.16.1.3

Recaudación según la materia gravada - Relación con el PIB - Años 1992 a 2006



Recaudación según la materia gravada
Relación con el PIB Índice: Año 1932 = 100,00

AÑO	SOBRE LA RENTA, LAS UTILIDADES Y LAS GANANCIAS DE CAPITAL (1)	CONTRIBUCIONES AL SEGURO SOCIAL (2)	SOBRE LA PROPIEDAD	INTERNOS SOBRE BIENES Y SERVICIOS (3)	SOBRE EL COMERCIO Y LAS TRANSACCIONES INTERNACIONALES	OTROS	TOTAL
1992	182,8	217,1	474,9	325,4	22,2	52	147,7
1993	295,3	248,7	189,4	352,5	25,7	50,7	163,2

1994	367,7	327,7	164,1	342,3	26,8	35,8	176,2
1995	393,9	285,4	131	338,8	18	35,1	166,1
1996	407,2	235,9	192,2	346,8	20,6	4,7	159,5
1997	462,5	227,2	137,5	366,9	23,6	2,2	166,6
1998	513,6	214,9	194,2	362,2	23,1	4,3	167,5
1999	569,7	203,8	232,1	358,8	20,1	13,8	168,8
2000	636,4	195,6	278,6	365,1	17,6	12,8	172,7
2001	639,1	188,3	913,3	320,2	15,1	12,4	169,4
2002	487,6	164,2	1.132,50	282,1	49,3	9	163,8
2003	688,8	162,8	1.313,30	306,1	73,2	6,6	194
2004	842,7	184,2	1.371,80	359,4	73,6	10,1	221,4
2005	879,1	199,8	1.387,80	357,1	74,1	12,7	226,3
2006	850,4	233	1380,4	359,7	73,8	18	230,9

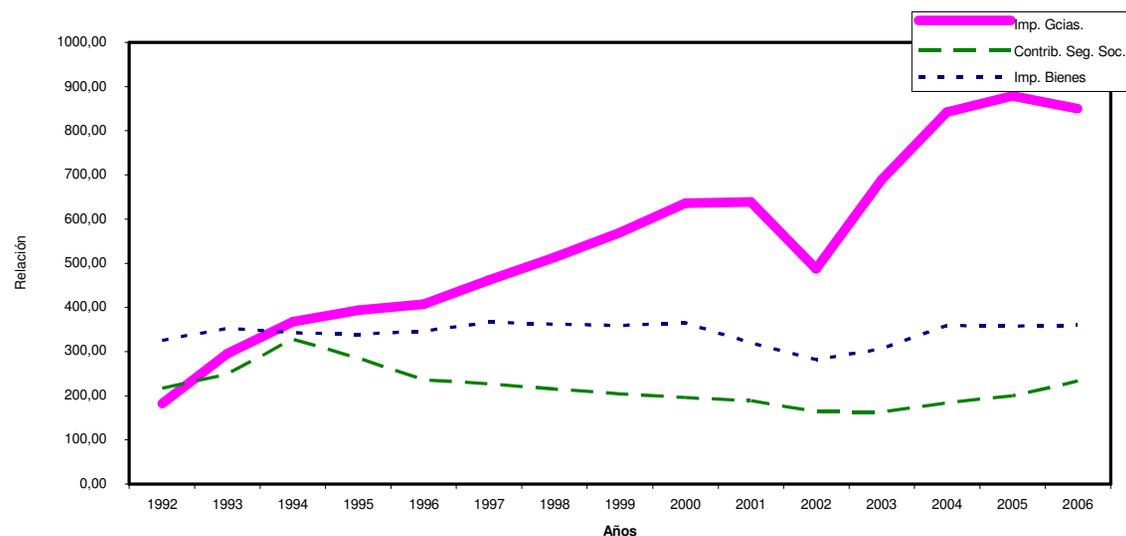
(1) Imp. Gcias.

(2) Contrib. Seg. Soc.

(3) Imp. Bienes

Fuente: www.afip.gov.ar/estudios/anuarioestadisticacontributivas.año2006/1.16.1.4.

Recaudación según la materia grabada - Relación con el PIB Índice: Año 1932 = 100,00 - Años 1992 a 2006



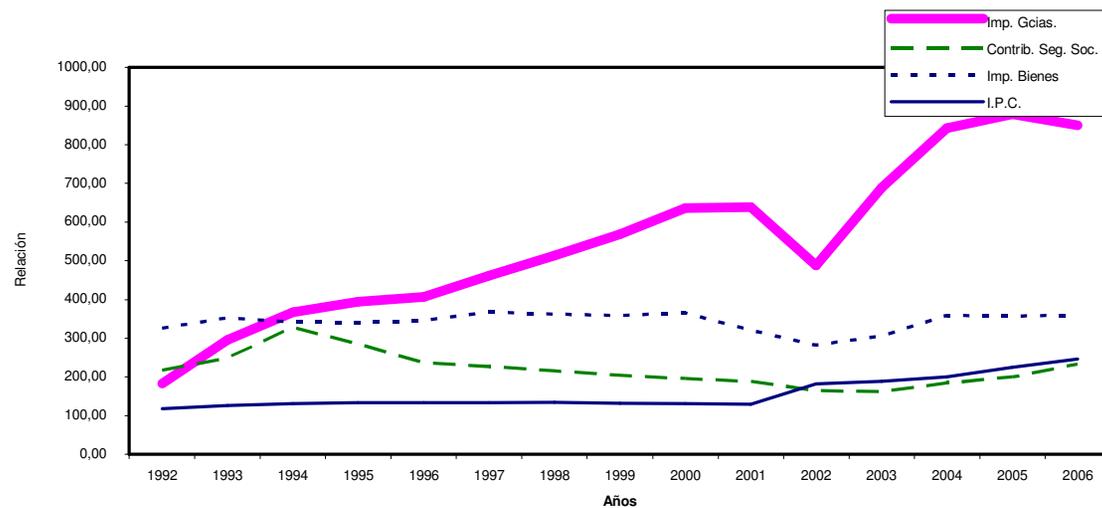
COMPARACION DE LOS INGRESOS POR IMPUESTO A LAS GANANCIAS,
CONTRIBUCION
DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y SOBRE BIENES Y SERVICIOS CON LA EVOLUCION DEL
INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR

AÑO	I.P.C.	Imp. Gcias.	Contrib. Seg. Soc.	Imp. Bienes
1992	117,55	182,75	217,06	325,41
1993	126,20	295,29	248,68	352,53
1994	131,07	367,70	327,74	342,34
1995	133,17	393,90	285,40	338,77
1996	133,25	407,25	235,86	346,80
1997	133,68	462,48	227,15	366,90
1998	134,57	513,64	214,92	362,24
1999	132,14	569,66	203,80	358,83

2000	131,17	636,43	195,62	365,08
2001	129,14	639,12	188,26	320,19
2002	182,03	487,59	164,22	282,11
2003	188,68	688,77	162,81	306,07
2004	200,20	842,66	184,23	359,36
2005	224,87	879,12	199,82	357,11
2006	247,00	850,42	233,04	359,73

Fuente: www.afip.gov.ar/estudios/anuarioestadistica tributarias.año2006/1.16.1.4.

COMPARACION DE LOS INGRESOS POR IMPUESTO A LAS GANANCIAS, CONTRIBUCION DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y SOBRE BIENES Y SERVICIOS CON LA EVOLUCION DEL INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR - Años 1992 a 2006



APÉNDICE

Compilación legislativa para la aplicación del ajuste por inflación

I. Ajuste a los estados contables.

(Corresponde al punto III.1)

La ley 19.742 (B.O.: 2/8/1972) institucionaliza y establece la actualización anual en los valores de los estados contables de las empresas –titulares: las personas de existencia visibles y jurídicas y las sucesiones indivisas-; siendo obligatorias para aquellas que se encuentran sujetas al contralor de la Comisión Nacional de Valores, Banco Central de la República Argentina, Superintendencia de Seguros, Caja Federal de Ahorro y Préstamo para la Vivienda y las sociedades comprendidas en el artículo 299 de la Ley 19.550 (de Sociedades Comerciales); y las que son trascendentes por el volumen de los negocios, o realicen la captación de los ahorros privados, o comercialicen títulos valores y para otros casos importantes.

Se reexpresaban los valores de los componentes del activo fijo (bienes de uso). Incluía a los inmuebles, incluso los loteos que no contenían más de 50 lotes o que no se hayan vendido en 2 años más de 50 lotes correspondientes a distintos loteos, bienes muebles amortizables, las obras civiles o industriales en ejecución y los destinados a su utilización económica, las acciones, cuotas sociales o parte de interés –de empresas que hayan actualizado su bienes-, las hembras para procreo de la explotaciones pecuarias Excluía los bienes de cambio

La ley regulaba la metodología de reexpresión, la contabilización del revalúo, las responsabilidades que surgían y los dividendos que se distribuían por este motivo. ⁽¹⁾

⁽¹⁾ D.F., T. XXII, 143/147.

II. Ajustes parciales.

(Corresponde a III.2.1-)

La ley 15.272 (sancionada el 15 de febrero de 1960) determinó que “las personas físicas y jurídicas, las sucesiones indivisas, y las sociedades en general podrán actualizar el valor de sus bienes” *con fines impositivos y/o contables*. El ajuste por inflación –era considerado integral- debía ser realizado por única vez y para el ejercicio fiscal cuyo inicio tenga por cierre el año 1959.

Los bienes que podían revaluarse eran los inmuebles –se descartaban los que estaban destinados como bienes de cambio-, los bienes del activo fijo amortizables –muebles y útiles, instalaciones, etc.- y los ganados destinados a la cría, incluidas las hembras –“*cualquiera sea su categoría*”-. Además, los loteos que no tengan más de cincuenta lotes y/o no se haya vendido en dos ejercicios más de cincuenta de varios loteos. Si bien son inmuebles, también se ajustaban los yacimientos y las plantaciones que estén gravados por el impuesto a los réditos.

Los ajustes en los bienes que se importaban y las deudas que provenían de esta operaciones, debían ser realizados al tipo de cambio del momento del revalúo.

Se reexpresaban en la moneda de cierre (ya sea para la determinación del impuesto y/o en las registraciones contables) y como anexo a la ley se establecía los coeficientes de corrección que se aplicaban.

Los saldos obtenidos eran la base para efectuar las amortizaciones, variable necesaria –como gastos- para la determinación de la base imponible del impuesto.

El incremento de la valuación estaba exento del impuesto a los réditos. Pero, el 50% del mismo estaba gravado por un impuesto cuya escala se iniciaba en el 3% y ascendía hasta el 10%, de acuerdo a los importes de la totalidad de los bienes revaluados. ⁽²⁾

En el mensaje de remisión del proyecto de la ley 17.335 (B.O.:18/7/1967) al Poder Ejecutivo, el Ministro de Economía justifica este proyecto, porque consideraba que los revalúos realizadas en 1960 –por intermedio de la ley N° 15.272-, habían quedado desactualizadas por la inflación ocurrida en esos años.

El objetivo de esta norma era indexar las cantidades –al precio de cierre-, de los bienes que estén incorporados al inicio de los ejercicios cerrados entre el 30 de junio de 1967 y 29 de junio de 1968 y las amortizaciones. Los valores obtenidos eran la fuente para las registraciones en los estados contables y las amortizaciones para la determinación del impuesto.

La redacción de esta ley toma como base las normas de la ley N° 15.272, “para mantener en lo posible pautas uniformes”.

No obstante, se realizaron modificaciones y agregados que surgieron de las experiencias obtenidas por la aplicación de la norma anterior y a la realidad de ese momento. ⁽³⁾

La ley 19.409 (B.O.: 3/1/1972) rectifica y complementa la ley 11.682 (t.o. en 1968 y modificaciones) que regía el impuesto a los réditos e introduce la reexpresión de las amortizaciones ordinarias o aceleradas en los bienes afectados la producción de rentas (réditos), “en función del precio mayorista no agropecuario que debía suministrar el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos”. Era un ajuste por inflación parcial.

De la relación entre ambos índices surge el coeficiente corrector que, aplicado a las amortizaciones, determinaba el valor al cierre del balance general y las diferencias entre

⁽²⁾ **D.F., IX, 467/471.**

⁽³⁾ D.F., XVII-A, 41/47.

las cuantías reales y las nominales incrementaban los gastos en el resultado impositivo. De esta forma, se decrementaban las ganancias o se aumentaban las pérdidas. La aplicación del ajuste se inicia, en el período fiscal que se haya cerrado, desde el 1 de enero de 1972. ⁽⁴⁾

La ley 21.489 (B.O.: 11/1/1977) establece el último ajuste parcial y es un impuesto opcional que permitía actualizar los valores de los bienes de cambio, que poseían las personas físicas, las sucesiones indivisas; las sociedades de capital: a) sociedades

anónimas; b) sociedades en comanditas por acciones, en la parte de los socios comanditarios; c) asociaciones civiles y fundaciones y d) sociedades de economía mixta, en la parte que no estén exentas, las sociedades en general; las que pertenecen a las empresas estables, de cualquier naturaleza y organización, que sean de corporaciones constituidas en el exterior y las que son de las personas físicas residentes en el extranjero; y las sucursales y filiales de las empresas extranjeras.

Quedaban excluidos: “las minas, canteras y bienes análogos”; “las plantaciones forestales”; “los títulos públicos, acciones y demás títulos y valores”; y “la moneda extranjera”.

La valuación debía ser realizada sobre los bienes de cambio existentes al 31 de diciembre de 1976. La norma determinaba la metodología para cada tipo de explotación y las cantidades atribuibles a cada uno de sus componentes.

Los valores reexpresados en los bienes de cambio –conforme a los coeficientes determinados por el ente recaudador- debían computarse para la determinación del costo y eran deducibles en la liquidación del impuesto a las ganancias.

⁽⁴⁾ D.F., XXI-B, 683/701.

El tipo impositivo era del 8% sobre el aumento registrado por el ajuste por inflación y su erogación no era computable como gasto en el impuesto a las ganancias. ⁽⁵⁾

III. Evolución del método simplificado en el ajuste por inflación.

(Corresponde al punto III.2.2.)

Las leyes 21.894 (B.O.: 1/11/1978) y 23.260 (B.O.: 11/10/85) ordenan e intensifican la aplicación del régimen simplificado.

En ningún momento la legislación argentina intentó plantear el ajuste por inflación integral. Como se verá, en algunos casos, las soluciones adoptadas trajeron consecuencias imprevisibles y los objetivos no fueron alcanzados.

La *ley 20.628* (B.O.: 3/12/1973) determinaba que la indexación se realizaría en base a los índices de precios mayoristas no agropecuarios, que fueran formulados por el INDEC. Para los últimos cuatro años debían ser trimestrales y para el resto eran anuales. Se toma como base el correspondiente al último trimestre vencido. Tanto los índices como el precio eran promedios.

El ajuste se producía sobre los bienes existentes al final del ejercicio y sus pertinentes amortizaciones. Eran los siguientes:

los bienes amortizables, excepto los inmuebles. En los bienes revaluados conforme a la ley 17.335, el saldo de revalúo no amortizado.

⁽⁵⁾ D.F., XXV-B, 746/748.

Los inmuebles, que hayan permanecido más de dos años en el patrimonio y los incluidos en la quinta categoría. Esta cédula se refería a las ganancias que provenían de los actos de disposición de los bienes que no estaban contempladas en la tercera y los enriquecimientos obtenidos y no previstos en los presupuestos (hechos impositivos) de la ley.

Las personas físicas residentes en el país, que no hayan sido dueñas de su casa habitación y construyan o compren un inmueble para su vivienda; actualizarían el quantum de la deducción, que por cinco años la ley le permitía.

Debía estimarse como costo el saldo de las mercaderías revaluadas por las ventas realizadas en el ejercicio y considerarse como gastos las amortizaciones reexpresadas.

Eran sujetos del impuesto:

las personas físicas, las sucesiones indivisas y las sociedades de personas.

Las sociedades de capital: a) sociedades anónimas; b) sociedades en comanditas por acciones, en la parte de los socios comanditarios; c) asociaciones civiles y fundaciones y d) sociedades de economía mixta, en la parte que no estén exentas.

Los establecimientos que eran empresas estables, de cualquier naturaleza y organización que sean de corporaciones del exterior o perteneciente a personas físicas residentes en el extranjero y las sucursales o filiales de las empresas extranjeras.

Además, las sociedades, las empresas unipersonales y los socios comanditados de las sociedades en comanditas por acciones.

Los que ejercían profesiones liberales, los albaceas, los síndicos, los mandatarios, los gestores de negocios, los directores de sociedades anónimas, los fideicomisarios (fiduciarios), los corredores, los viajantes y los despachantes de aduana que complementan sus actividades con una explotación comercial. ⁽⁶⁾

⁽⁶⁾ D.F., XXII-B, 667/691 y 1279/1280.

La ley 21.894 (B.O. 1/11/1978), reforma la ley 20.628. El Ministro de Economía en la nota que remite al Poder Ejecutivo explica que es necesario ordenar y “adaptar” el sistema impositivo a la inflación –“sin impulsarla”- con el objetivo de “una mayor equidad”.

El mensaje recoge las experiencias obtenidas por la aplicación de las normas legales anteriores y de la doctrina –profusa y coincidente, en esa época-, intentando atenuar –para no decir anular- el impacto de la inflación en la determinación del impuesto a las ganancias.

Es una visión micro, porque considera que neutraliza los efectos de la inflación en las rentas de las *empresas*, al reformular las cantidades de sus resultados en reales y homogéneas (al precio de cierre del período fiscal, por intermedio de la indexación), para la determinación del impuesto a las ganancias y -con un criterio de justicia- crear un “ajuste por inflación de carácter *permanente, global, general y obligatorio*.”.

Eran sujetos del ajuste por inflación:

las sociedades de capital: a) sociedades anónimas; b) sociedades en comanditas por acciones, en la parte de los socios comanditarios; c) asociaciones civiles y fundaciones y d) sociedades de economía mixta, en la parte que no estén exentas.

Los establecimientos que eran empresas estables, de cualquier naturaleza y organización de corporaciones constituidas en el exterior, las personas físicas residentes en el extranjero y las sucursales y filiales de las empresas extranjeras.

Además, las sociedades, las empresas unipersonales y los socios comanditados de las sociedades en comanditas por acciones.

También los que ejercen las profesiones liberales, los albaceas, los síndicos, los mandatarios, los gestores de negocios, los directores de sociedades anónimas, los fideicomisarios (fiduciarios), los corredores, los viajantes y los despachantes de aduana que complementen su actividad con una explotación comercial.

Las personas físicas, las sucesiones indivisas y las sociedades de personas.

La ley organiza un *sistema simplificado*, que supone efectiva y establece el cumplimiento generalizado de este ajuste por inflación. Intenta defender los componentes fundamentales del patrimonio.

Se desecha el *sistema integral* porque se consideraba compleja y dificultosa su aplicación. El ajuste se realiza en todos los rubros y es más exacto que el simplificado.

El inicio de su aplicación era opcional. Podía realizarse en el año fiscal que cerrara desde el 1 de enero de 1978 o el del 1 de enero de 1979. Se consideró necesario un lapso para que los contribuyentes puedan aprehender la aplicación de las normas.

La circular A 417, del Banco Central de la República Argentina cumpliendo la opción, dispone que la anulación de la exención del impuesto que se otorgaba a las empresas, por

las ganancias que obtenían en las operatorias de los títulos públicos, se aplicara desde el 1 de enero de 1979. Esta medida fue tomada para que no surta efectos negativos en la cotización de los mismos.⁽⁷⁾

Debían observarse las siguientes reglas, para realizar el ajuste por inflación:

al importe del activo se restarían los bienes no monetarios (bienes de uso); los muebles no amortizables y no afectados a la actividad; los bienes intangibles; las acciones, las cuotas o las participaciones sociales y los aportes realizados a cuenta de futuras integraciones, los saldos pendientes de los accionistas, el saldo deudor del dueño o de los socios o pendientes de integración – cuyo tratamiento sea diferente a las prácticas usuales del mercado-; la existencia de maderas cortadas de las explotaciones forestales; los gastos de constitución, organización, reorganización y de desarrollo, que sean deducibles impositivamente; y los gastos o anticipos de impuestos no deducibles y que se encuentran registrados en el activo.

⁽⁷⁾ D.F., XXVIII-B, 1040.

En las empresas locales de capital extranjero se restaría del activo el saldo deudor de la matriz, siempre que estos saldos tengan el mismo tratamiento de los que se celebran entre partes independientes. También se deducirían las inversiones que obtengan beneficios en el extranjero.

En forma simétrica, se restará del pasivo –considerándose como tales: las deudas (dentro del mismo los importes de las provisiones y provisiones admitidas por la ley) y los beneficios de ejercicios futuros-; a los siguientes: los importes recibidos por las empresas a cuenta de integraciones de capital; el saldo acreedor de socios o dueños con trato diferenciado al del mercado o de las realizadas por partes independientes. En empresas locales de capital extranjero los saldos acreedores de la matriz, cofilial o cosucursal y de las personas que sean dueños que las controlan, en forma directa o indirecta, siempre que la relaciones sean diferentes entre partes independientes y conforme a normas de mercado.

Este método es la base para la determinación del resultado neto impositivo, siendo definido por los siguientes elementos y variables:

La diferencia entre el activo y el pasivo, minuendo y sustrayendo conforme a lo expresado, multiplicado por el valor de ajuste que surge de la relación del índice al por mayor, nivel general procesado por el INDEC, correspondientes al mes de cierre del ejercicio anterior y al del cierre del ejercicio que se trata.

La cifra obtenida:

Es un ajuste negativo: cuando aumenta la pérdida o disminuye la ganancia. En este caso, la inflación ha golpeado en forma desfavorable a la empresa. Por lo tanto, el valor obtenido incrementa el quebranto o disminuye la ganancia. Este resultado surge porque los *valores monetarios del activo son superiores a los del pasivo*. Es decir, que los terceros utilizan el capital del contribuyente, que se ha desvalorizado en función de la brecha inflacionaria producida en el transcurso del tiempo pertinente.

Es un ajuste positivo si disminuye la pérdida o aumenta la ganancia, por el impacto de la brecha inflacionaria. En este caso *los activos monetarios son inferiores a los pasivos monetarios*. Las empresas utilizaban capitales de terceros, porque obtenían mayor financiamiento que el que otorgaba a terceros.

La ley indicaba que deberían reputarse como ganancias las siguientes actualizaciones de “cualquier origen y especie” y las diferencias de cotización de las monedas extranjeras, entre el inicio o el de adquisición y el de cierre del ejercicio.

Las actualizaciones legales, las pactadas o las fijadas judicialmente en los créditos y/o las deudas, en los valores que figuraban en el activo o en el pasivo respectivamente al cierre del ejercicio debían ser consideradas. Además, se atribuían en el ejercicio las ganancias o las pérdidas que surgían de estas operaciones.

Los títulos valores que eran actualizables, debían considerarse la cotización, al cierre del ejercicio. La valuación de los depósitos y las tenencias en moneda extranjera debían

efectuarse al valor de cambio. Los créditos y las deudas en moneda extranjera se cuantificarían conforme al procedimiento de revalúo de saldos impagos. Las ganancias o las pérdidas producidas por estas tenencias debían imputarse para la determinación de la base imponible del impuesto a las ganancias.

El costo de las ventas de los inmuebles, cualquiera fuera su uso o destino, sería el valor que surgía del revalúo que había sido realizado sobre el saldo. Este mismo criterio debía utilizarse para determinar el costo en las ventas de las llaves, marcas, patentes, derechos de concesión y similares.

La ley determinaba el mecanismo de reexpresión, para las explotaciones forestales.

El incremento de las ganancias conseguido por este procedimiento, podía ser imputado la totalidad en el ejercicio o ser repartido en tres partes iguales, incluyendo una de las partes en el ejercicio y las otras dos en los siguientes.

Los valores trasladados, en todos los casos, eran actualizables, siempre que los socios o dueños no efectúen retiros monetarios de ninguna naturaleza, salvo las remuneraciones que provengan por la realización de tareas de “dirección administrativa”.

Los quebrantos impositivos eran reexpresados, entre las fechas de cierre de ambos ejercicios. En el caso de compensación entre pérdidas y ganancias solo era diferido el remanente. Se absorbían las más antiguas. ⁽⁸⁾

La *ley 23.260* (B.O.:11/10/1985) reforma la ley 20.628, reitera normas de la ley 21.894 y expone otras variables para profundizar el ajuste por inflación, siempre en el régimen simplificado, procurando que sea más dinámico. Los sujetos obligados son los mismos que fueron enunciados por la anterior ley.

Los valores del activo y del pasivo, al cierre del ejercicio, debían ser ajustados por intermedio del índice de precio al por mayor, nivel general procesado por el INDEC, atendiendo a los importes del cierre del ejercicio inmediato anterior. Para los contribuyentes que no realizaban

el balance general, el cierre del ejercicio debía realizarse el 31 de diciembre de cada año y de acuerdo a la LIG, la reglamentación y las normas que dictara la DGI.

Repita los componentes del activo y las disminuciones que fueron enumeradas por la ley 21.894 y agrega

las siguientes deducciones: cuotas partes de los fondos de inversión y los créditos que provengan de pagos a cuentas por las compras de bienes tangibles o intangibles.

Cuando a un bien de cambio se lo destinaba como bien de uso, se consideraba el mismo valor impositivo que tenía el bien al inicio del ejercicio.

⁽⁸⁾ D.F., XXVIII-A, 471/478.

No se atenderían para cuantificar el activo, las siguientes operaciones:

ventas en el ejercicio de los bienes que son de uso, como los inmuebles y obras en curso, los muebles amortizables, los que están en proceso de elaboración; y los bienes muebles no amortizables, los intangibles, los valores mobiliarios y las maderas cortadas en pie.

Los bienes que han sido entregados como retiro de los socios, dueños o titulares –incluidos los registrados en las cuentas particulares- o a terceros; para pagos de los dividendos realizados en el ejercicio; por reducciones del capital y pagos de honorarios de los directores o socios que no superen las pautas y los importes establecidos por la LIG.

Cuando se entreguen para la adquisición o incorporación de bienes de cualquier naturaleza, por la realización de inversiones en el exterior y de los créditos que estén o no afectados a las actividades pero que generen resultados. En este ítem se incluyen las compras que realizan las sociedades de sus propias acciones.

Los componentes del pasivo son los enunciados por la ley 21.894 y *además considera que debe restarse los honorarios y las gratificaciones que, conforme a las pautas definidas por la LIG, hayan sido computados dentro del ejercicio*

Acorde con lo enunciado y sus operatorias pertinentes, las cifras obtenidas en el activo y el pasivo serán indexadas por los índices de precios al por mayor, nivel general, procesado por el INDEC; correspondientes al mes de cierre del ejercicio anterior y al mes de cierre del ejercicio. La diferencia de las cantidades de ambos rubros, expresada en moneda homogénea, resulta un **ajuste positivo o negativo**, conforme a lo ya enunciado en el análisis de la ley 21.894.

Al resultado se sumarán a las ganancias o se restarán a las pérdidas que se han obtenido por las actualizaciones de las siguientes operaciones:

Ajustes positivos:

los retiros efectuados por dueños, socios, titular –incluso los imputables en las cuentas particulares- o los realizados por terceros; siempre que no estén percudidos por intereses o actualizaciones o que provengan de operaciones que han sido realizadas como si fueran entre partes independientes, de acuerdo a prácticas normales de mercado.

Los dividendos distribuidos, siempre que no sean acciones liberadas.

Las efectivas reducciones de capital.

Los honorarios abonados conforme a las normas y la cuantía establecida por la LIG.

Toda adquisición o incorporación de bienes de cualquier naturaleza, realización de inversiones en el exterior y de créditos que estén o no afectados a las actividades, pero que generen resultados. En este ítem se consideraba las compras de las propias acciones, de la empresa.

Los fondos o bienes destinados a inversiones extranjeras. Se exclúan las colocaciones financieras.

Ajustes negativos:

los aportes “de cualquier origen y naturaleza –incluidos los imputables a las cuentas particulares–” y todo incremento de capital que fuera efectuado en el ejercicio.

Las inversiones en el exterior cuyos resultados sean considerados de fuente argentina, siempre que no sean realizados en bienes tangibles e inmateriales, las existencias de madera en pie, valores títulos, muebles no amortizables –que no sean bienes de cambio- y/o créditos que congelen precios, realizados con anterioridad a la adquisición del bien que se afecte al proceso productivo.

El costo impositivo de los bienes no amortizables enajenados en el ejercicio o cuando se entreguen como un retiro realizado por el titular, socio o dueño; o como pagos de dividendos realizados en el ejercicio; o por reducción de capital; o por pagos de honorarios realizados en el ejercicio a socios, etc., en la cuantía indicada por la norma del LIG.

Estas operaciones –positivas y negativas- se indexaban por el resultado obtenido de la relación de los índices que correspondían al mes de la realización del fenómeno económico y al mes de cierre del ejercicio.

También se consideraban **las valuaciones** de algunos componentes del activo y del pasivo, al cierre del ejercicio, que influía en el resultado del ejercicio. Eran:

las tenencias, los depósitos, los créditos y las deudas en moneda extranjera, conforme a la cotización de la respectiva moneda –tipo comprador o vendedor - que realizaba el Banco de la Nación Argentina. Debían sumarse los intereses devengados.

Los intereses y las actualizaciones que provengan de disposiciones legales, las convenidas o las establecidas judicialmente de los depósitos, los créditos y las deudas en moneda nacional.

Los títulos públicos, bonos, títulos valores, expresados en moneda nacional o extranjera, conforme a la cotización de mercado. Los que no cotizaban en el mercado de valores, serían valuados al costo de adquisición más los intereses o las actualizaciones o las diferencias de cambio.

El costo conforme a las normas de la ley que rigen para las ventas de inmuebles, de las obras en curso de los inmuebles y los muebles amortizables o no, maderas cortadas en pie en la explotaciones forestales, inmateriales, acciones, cuotas y participaciones sociales y las de los fondos comunes de inversión

Los importes de las deudas que corresponden a anticipos o señas para congelar precio, actualizados por el coeficiente corrector correspondientes a los índices del mes del ingreso y la del cierre del ejercicio.

Además, debían imputarse como **ganancias o pérdidas**, las siguientes operatorias:

el importe de las actualizaciones legales, las convenidas o las determinadas judicialmente.

La cotización de los títulos valores.

Las actualizaciones de las deudas que provengan por señas o anticipos, para congelar precios.

Las diferencias de cotización que existan -del lapso correspondiente- en los depósitos, las existencias, los créditos y las deudas en moneda extranjera.

Al precio convenido del bien por el cual hayan efectuados anticipos o señas para congelar el precio, se adicionaría la indexación que concierne desde el momento de la venta hasta el mes de cierre del ejercicio. En el caso de realizarse la operación en el ejercicio siguiente se considerará el índice del mes de cierre y la de la fecha de enajenación.

En las ventas a plazo que correspondan a varios ejercicios y que se haya optado por la exigibilidad (devengado exigible) en cada período; se computarían las actualizaciones para las cuotas del ejercicio y diferirse los saldos impagos.

Las explotaciones forestales –que no se encuentren en el régimen de la ley 21.695- que realizan las ventas de sus plantaciones, podrían indexar el costo de venta atendiendo las fechas de las inversiones.

Cuando la ganancia impositiva del período, considerando el ajuste por inflación se haya decrementado por los quebrantos de ejercicios anteriores y surja un saldo a favor del ente recaudador; el contribuyente imputaba la cuantía del ajuste por inflación positivo o el de la ganancia neta, el que fuere menor, en tres (3) años fiscales consecutivos, considerando el que se liquida.

Los sujetos que hayan efectuado esta opción, sin interesar el momento en que se ha originado, no podían distribuir utilidades o retiros, en efectivo o en especie –salvo las acciones liberadas-. Cuando el contribuyente realizara lo contrario, imputaría todas las cuotas pendientes, debidamente actualizadas al mes de cierre del ejercicio.

Los socios de las sociedades de personas constituidas en el país –menos las sociedades de responsabilidad limitada- y las personas físicas (titular o único dueño), que eran sujetos del ajuste por inflación, estaban excluidos de esta limitación; pudiendo retirar hasta tres (3) veces “la ganancia no imponible” (mínimo no imponible), reexpresados los importes mensuales de los últimos doce (12) meses, incluyendo al mes de cierre del período en que se hubiera efectuado la distribución o retiro.

En los ejercicios fiscales siguientes a aquel en que se ejerció la opción, si resultare un quebranto debería ajustarse primero: con las cuotas de ajuste positivo de los períodos anteriores y que correspondan aplicarse al mismo y posteriormente, si cabe, las cuotas que pertenecen a ejercicios posteriores. En todos los casos debían contarse las cuentas de ajustes más antiguas.

Los importes de las ganancias y los quebrantos serían actualizados por los índices que corresponden al mes de cierre en que se definió el ajuste y el mes de cierre en que se realiza la imputación. ⁽⁹⁾

IV. Ajuste por inflación de los saldos a favor del contribuyente, de los pagos realizados a cuenta de las deudas y de los créditos del tesorero nacional.

(Corresponde al punto III.2.3.)

La ley 21.281 (B.O.: 7/4/1976), y su modificación realizado por la ley 21.911 (B.O.: 26/12/1978), incorpora un nuevo capítulo en el título I de la ley N° 11.683 (t.o. en 1974). Determina un régimen de actualización, de aplicación general, obligatoria, en forma automática y sin necesidad de interpelación alguna. Esto, sin perjuicio de la aplicación correspondiente –adicional- sobre los intereses resarcitorios y punitivos; multas y cualquier otro accesorio previsto.

El ajuste se aplicaría sobre los créditos, que no hayan sido abonados en término, que provenían de los tributos regidos por la ley N° 11.683 y por otras leyes; los impuestos, las tasas, las contribuciones, inclusive los municipales de jurisdicción nacional, Capital

Federal, Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur; las contribuciones y otros que recauden las entidades de previsión y/o de seguridad social.

⁽⁹⁾ D.F, XXXIX-A, 448/465.

También debían reexpresarse los anticipos, los pagos a cuentas, las retenciones y las percepciones de los tributos enunciados anteriormente, que no fueran extinguidos en los plazos establecidos.

El ajuste se realizaría en base al “índice de precios mayoristas” y el coeficiente de corrección surgía de la relación entre el índice del mes en que debió realizarse el pago y el penúltimo mes del abono.

Los créditos tributarios –ya sea el principal y/o los accesorios- que hayan vencido con anterioridad a la publicación de esta norma, serían actualizados y para su aplicación se conformaría el coeficiente de corrección siendo el índice base el correspondiente al mes que se ha publicado la ley (abril/1976) y el mes del abono.

Las multas se indexarían desde el momento en que hayan quedado firmes y corresponderían a las infracciones verificadas con posterioridad a la publicación de la ley.

La ley, simétricamente establece el ajuste por inflación para las cuantías de los créditos que poseían los contribuyentes (deudas del tesoro nacional). Son para los que se repitan, se solicitaren la devolución o se compensaren.

La reexpresión de la suma a ser devuelta, sería desde el momento en que se interponga el pedido respectivo –ya sea administrativo o judicial- y el índice actual sería el del penúltimo mes que efectivice el reclamo. Cuando se tratara de solicitudes anteriores a la publicación de la ley, el índice base sería el correspondiente a la fecha de publicación del Boletín Oficial (7 de abril de 1976).

El acreedor para solicitar la repetición, debería haber cumplimentado el ingreso a las arcas fiscales de las actualizaciones del principal y de los accesorios, en el caso de corresponder.⁽¹⁰⁾
(11)

⁽¹⁰⁾ D.F., XXV-B, 857/859

⁽¹¹⁾ D.F., XXV-B, 863.

La *ley 23.549* (B.O.: 26/1/1988) faculta a la Dirección General Impositiva (D.G.I.) a dictar las normas necesarias para regular la recaudación de los anticipos y fundamentalmente la base de “cálculos, cómputos e índices” correspondientes al régimen de actualizaciones.⁽¹²⁾

El artículo 34, 17 de la *ley 23.658* (B.O.: 10/1/1989) incorpora en forma específica en el artículo 28 de la *ley 11.682* (t.o. 1978 y modificaciones) las actualizaciones de los anticipos y los saldos de las declaraciones juradas del impuesto a las ganancias.

Esta norma rige para el ejercicio fiscal que inicia al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial (11 de enero de 1989).

La metodología es la ya acostumbrada con respecto a los índices –de precio mayorista, nivel general- y a las relaciones de éstos en los respectivos lapsos; porque se ha venido homogeneizando las variables que validan todo lo concerniente a la reexpresión tributaria.

Para los anticipos, debe aplicarse el índice del penúltimo mes al del ingreso y el penúltimo mes del cierre del ejercicio fiscal. Los valores obtenidos se imputaban como pagos a cuenta.

El saldo a pagar de la declaración jurada –la doctrina consideraba y era lógico este criterio, que debería también ajustarse al saldo a favor del contribuyente- se indexaba por el índice del penúltimo mes del cierre del ejercicio y el del penúltimo mes correspondiente a la presentación de la declaración jurada y pago.⁽¹³⁾

La *ley 23.871* (B.O.: 31/10/1990) deroga el segundo y tercer párrafo del artículo 28 de la *ley 11.683* (t.o. 1978 y modificaciones), que fuera estatuido por la *ley 23.548*,

⁽¹²⁾ D.F., XLVI, 137.

⁽¹³⁾ D.F., XLVI, 443.

enunciando nuevas pautas, basadas en la experiencias adquiridas, en su momento, por los altos niveles de inflación. Las modificaciones son incorporadas a continuación de último párrafo del artículo 34.

Los sujetos que realizan ajuste por inflación, reexpresarían las cantidades que eran computables a cuenta del impuesto determinado en el cierre del ejercicio. Es decir *los saldos a favor del ejercicio anterior, las retenciones, las percepciones y otros (porque la ley no limitaba el concepto)*. También incluía la indexación de *los anticipos*.

Las actualizaciones debían realizarse hasta el vencimiento de la presentación de las declaraciones juradas o el pago –el que fuera anterior-. La ley determina dos índices, quedando a criterio del contribuyente su elección. Eran:

el índice de precio al por mayor nivel general procesado por el INDEC, desde el mes de pago o el cierre del ejercicio anterior, según incumba, hasta el penúltimo mes precedente de la fecha de presentación de la declaración jurada y el pago.

Índice financiero, que sería formulado diariamente por el Banco Central de la República Argentina y se aplicaba con la misma metodología enunciada en el párrafo anterior, pero referido al día en que debía efectuarse el abono o del cierre del ejercicio anterior, hasta el penúltimo mes del día en que debía presentar la declaración jurada y pago.

En el caso de presentarse la declaración jurada y se realice el pago al mes siguiente de la finalización del ejercicio se aplicaría el coeficiente que surja de la aplicación del índice financiero desde el día de la finalización hasta el anterior a la fecha del pago.

También faculta al Ministerio de Economía “cuando existan razones económicas” a suspender la aplicación del índice financiero.⁽¹⁴⁾

⁽¹⁴⁾ D.T., I, 488.

BIBLIOGRAFIA

General

- ACKLEY, Gardner, Teoría Macroeconómica (Méjico, 1965).
- BAUMOL, William J., Teoría Económica y Análisis de Operaciones (Méjico, 1969).
- DE PABLO, J .C., Macroeconomía F.C.E., (Buenos Aires, 1991).
- FEDERACIÓN ARGENTINA DE CONSEJOS PROFESIONALES DE CIENCIAS ECONÓMICAS, Resoluciones técnicas emitidas por la FACPCE (Buenos Aires, 2002).
- LORENZO, Armando, BECHARA, Fabián, CALCAGNO, Gabriel A. CAVALLI, Cesar M. y EDELSTEIN, Andrés M., Tratado del impuesto a las ganancias (Buenos Aires, 2005).
- NUÑEZ MIÑANA, Horacio, Finanzas Públicas (Buenos Aires, 1994).
- RAIMONDI, Carlos A. y ATCHABAHIAN, Adolfo, El impuesto a las ganancias (Buenos Aires, 1982).
- REIG, Enrique J., Impuesto a los Réditos (Buenos Aires, 1968).
- REIG, Enrique J., Impuesto a las Ganancias (Estudio teórico-práctico de la ley argentina a la luz de teoría general del impuesto a la renta) (Buenos Aires, 1996).
- SAMUELSON, Paúl A., Curso de Economía Moderna (Madrid 1962).

Especial

- DERECHO FISCAL, Colección (Buenos Aires).
- DERECHO TRIBUTARIO, T. I y IV (Buenos Aires.1991/1992)-
- ERREPAR, Impuesto a las Ganancias, T. I (Buenos Aires)
- GONZÁLEZ, Francisco G., y RAMONDI, Carlos A., La ganancia de inflación y los impuestos, en D.F. XI (Buenos Aires)
- OLIVERA, Julio H. G., Money, price and fiscal lags: a note of the dinamic of inflation, en Banca Nazionale del Lavoro N° 20 (Septiembre, 1967).
- RAIMONDI, Carlos A., La reforma del art. 50 de la ley N° 11.682. Prohibición de lifo y precio fijo, en D.F., XXII – A (Buenos Aires).
- SALIM, José A., Proyección, acompañamiento y análisis del comportamiento de la recaudación tributaria. Año 2006 (Buenos Aires, 2006).

SESELOVSKY, Ernesto Raúl, Indexación e Índices de Precios (Caracas, 1978).

TANZI, Vito, Inflación, rezagos en la recaudación y el valor real de los ingresos tributarios, en Ensayo Económico N° 2 (Junio, 1977).

**40º Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Nacional de Córdoba**

**“Una síntesis sobre Incidencia del IVA, las Retenciones y las Mediciones
de la Presión Tributaria en el Sector de Exportables: el caso del Sector
Agropecuario”**

**Horacio L. P. Piffano
(Universidad Nacional de La Plata)**

Septiembre, 2007

“Una síntesis sobre Incidencia del IVA, las Retenciones y las Mediciones de la Presión Tributaria en el Sector de Exportables: el caso del Sector Agropecuario”*

**Horacio L. P. Piffano
(Universidad Nacional de La Plata)**

Introducción

El trabajo presenta una síntesis parcial de una nota elaborada con fines de divulgación¹, donde se analizan aspectos conceptuales sobre la medición de la “presión tributaria sectorial” (PTS), específicamente referida al tratamiento del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y las Retenciones que gravan las exportaciones, con particular referencia al Sector Agropecuario. Considerar el caso del IVA en las mediciones de la PTS es particularmente importante, pues se trata de un tributo que suele ser excluido en los cálculos de la misma². Mediante el empleo de ejemplos numéricos, diagramas y un Apéndice analítico, se repasan las nociones de percusión, traslación e incidencia tributaria en el caso del IVA, y, para el caso relevante de aplicación al Sector Agropecuario, se introduce la existencia conjunta de las Retenciones. La conclusión del análisis alerta sobre la necesidad de modificar el cálculo usual o tradicional de la PTS, que en base a lo que en la nota se analiza, se interpreta como erróneo o en todo caso incompleto en su tratamiento.

IVA: Producción del Sector Agropecuario destinada total y parcialmente al mercado externo, con Retenciones

En los ejemplos que se simulan seguidamente, se distinguen dos actividades (Producción de Maíz y de Carne) y tres etapas:

ETAPA I, que comprende a las actividades ligadas al laboreo de la tierra – sea para producción de maíz o para pasturas destinadas a la cría y engorde de ganado – y el uso de insumos como fertilizantes, agroquímicos, gasoil y otros.

ETAPA II: procesos de cosecha o de cría y engorde, según el bien.

ETAPA III: comercialización, referida a distribución mayorista y minorista³.

En los cuadros se identifican las siguientes columnas:

VP, que indica el valor de producción (equivalente al valor de las ventas en sus dos versiones, con y sin IVA).

CI que es el valor de los insumos (o Consumo Intermedio).

VA que es el valor agregado por cada etapa.

T o monto del impuesto, cuya alícuota (**t**) ha sido fijada uniforme en todas las etapas, salvo en el CI de la Etapa I, a saber:

Para Etapa I: CI: $t = 20\%$; VP: $t = 10\%$.

* El autor agradece comentarios y sugerencias de Porto y Di Gresia sobre borradores previos reservando no obstante su responsabilidad por lo vertido en el trabajo.

¹ La versión completa del abordaje de este tema puede consultarse en Piffano (2007).

² Ver por ejemplo la metodología empleada en las estimaciones de presión tributaria por producto y por región en AACREA (2005) y el estudio del Prosap-Banco Mundial (2004), siguiendo lineamientos de cuentas nacionales.

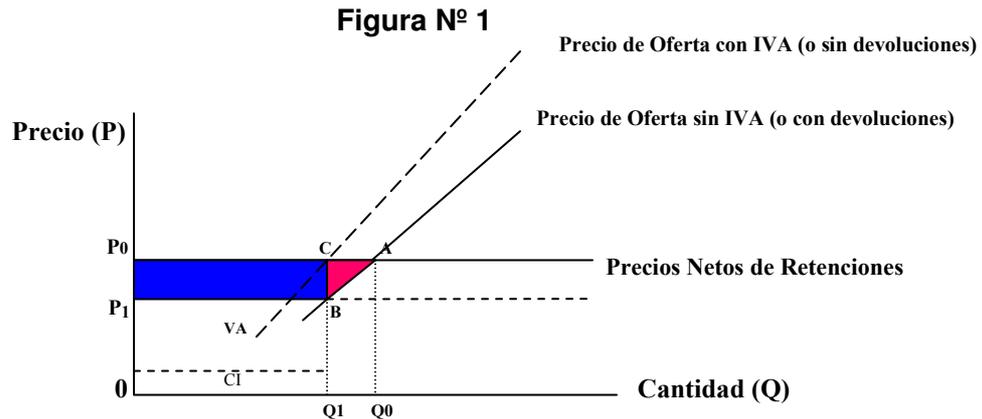
³ El ejemplo es meramente ilustrativo, elaborado solamente para comprender el sentido del cálculo; constituye una simplificación extrema del sector, referido a sólo dos bienes de la cadena agropecuaria, con valores relativamente arbitrarios y omitiendo por cierto una cantidad enorme de relaciones inter-industriales, incluyendo las existentes entre distintas actividades del propio sector.

Para Etapa II y Etapa III: $t = 10\%$.

PT es la presión tributaria sobre el valor agregado.⁴

A fin de ordenar con cierta sistematización el análisis, se procede a definir dos alternativas. El **Caso 1**: Producción del Sector Agropecuario destinada **totalmente** a las exportaciones con ajuste en frontera (devolución de IVA por ventas al exterior); y el **Caso 2**: Producción del Sector Agropecuario destinada **parcialmente** a las exportaciones con ajuste en frontera por las exportaciones⁵. Claramente el **Caso 2** es el que corresponde al escenario relevante para el Sector Agropecuario.

La **Figura Nº 1** describe el **Caso 1**.



De gravar con el IVA las exportaciones **sin devolución en frontera**, claramente el Sector Agropecuario soportaría la carga de la recaudación total indicada en el rectángulo P_0CBP_1 , junto a la carga excedente indicada por el triángulo ABC , dado que el precio neto a regir para el sector sería P_1 . Ello debido a que el precio P_0 implica una demanda infinitamente elástica. Dicho precio ya computa la existencia de retenciones, que por razones de simplicidad se omiten en la figura. Pero **al introducir el ajuste en frontera**, que implica la devolución de lo recaudado, el sector vuelve a enfrentar el precio original P_0 . De esta manera desaparecen tanto el efecto directo del IVA (referido a lo recaudado) como la carga excedente sufrida por el productor.

En el cuadro del **Caso 1** se observará no obstante que la PT sobre el sector resulta del 0,5%, fruto de suponer la no devolución del “saldo técnico” supuesto en el caso de uno de los dos bienes⁶.

El **Caso 2** supone la producción del Sector Agropecuario destinada **parcialmente** a la exportación **con ajuste en frontera**; el mismo se visualiza en la **Figura Nº 2**.

⁴ Las alícuotas indicadas son cercanas a las vigentes actualmente en Argentina (21% en ciertos insumos de la Etapa I, y 10,5% en ventas del sector), pero han sido fijadas en los valores que se indican por razones de simplificación.

⁵ El ajuste en frontera o la devolución del IVA por las exportaciones (también identificado como el criterio de gravar con “tasa cero” a las exportaciones), es la modalidad de la mecánica del “IVA Destino”, que resulta ser la usual adoptada por la casi totalidad de los países al ser compatible con los acuerdos de la OMC.

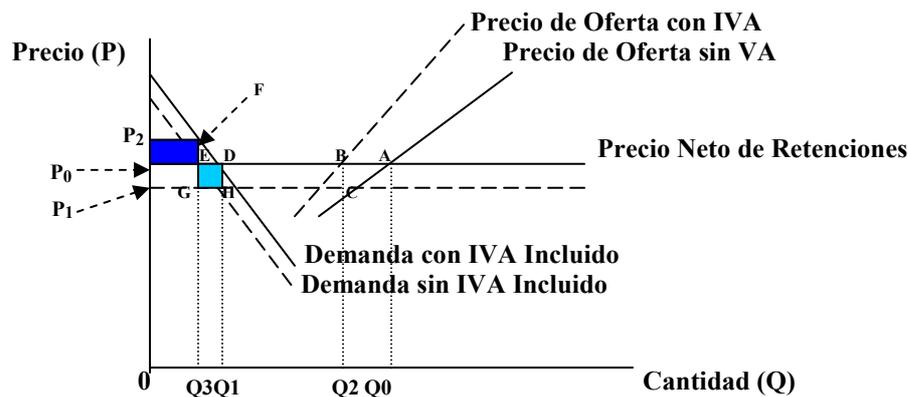
⁶ La derivación de ese valor 1 es explicado en el trabajo ampliado ya citado en llamada al pie 1. El saldo negativo del IVA Neto, o saldo a favor del contribuyente, es bastante común en el caso del Sector Agropecuario, debido al tratamiento fiscal (alícuota mayor) de muchos de los insumos utilizados en el proceso de producción del sector y la renuencia gubernamental a permitir a los contribuyentes de compensar esa saldo con otras obligaciones tributarias o de proceder a su devolución en efectivo. En *steady state* según los ejemplos, siempre existiría ese plus impositivo que aumenta de hecho la presión tributaria sobre el sector.

Caso 1: Producción del Sector Agropecuario destinada totalmente a las exportaciones con ajuste en frontera (devolución de IVA a exportaciones)

ETAPA	SECTOR AGROPECUARIO (MAÍZ Y CARNE)								
	VP		CI	VA	T (IVA Adición)	Sistema Débito-Crédito			
	C/ IVA [1a]	S/IVA [1a]				Débito [5]	Crédito [6]	T Neto [7]	PT [8]
ETAPA I:	117	105	35(+7)	70	7	11	7	4 (+1)	7%
ETAPA II:	226	205	105	100	10	21	11	10	10%
ETAPA III:	260	235	205	30	3	24	21	3	10%
Subtotales con “saldo técnico” incluido				200	20	56	39	18	PT =
Ajuste en Frontera (Devolución IVA)								-17	=1/200
RESULTADO FINAL (sin devolución de “saldo técnico”)								1	= 0,5 %

Nota: no se computan decimales; las pequeñas diferencias obedecen a redondeos.

Figura N° 2



Antes del impuesto, el precio neto de retenciones que enfrenta el sector es P_0 , que incentiva a producir la cantidad Q_0 . La demanda doméstica absorbe la cantidad Q_1 , dejando un saldo exportable de Q_1Q_0 . Introduciendo el IVA **sin ajuste en frontera**, el sector debería soportar la totalidad de lo recaudado - el área P_0BCP_1 - y la carga excedente ABC . Ahora, **con ajuste en frontera**, es decir, con devolución del total recaudado por el saldo exportado - el área $DBCH$ - el precio por lo que se exporta vuelve al nivel P_0 . La parte vendida al consumo interno - el área P_0DHP_1 - no tiene devolución de IVA como las exportaciones; sin embargo, el sector no habrá de soportar la carga de esa recaudación, por cuanto todo precio neto superior a P_1 incentivará a desplazar producción hacia el exterior. En efecto, las exportaciones atraídas por el precio $P_0 (>P_1)$, desplazarán la cantidad $Q_3Q_1 = GH$ de la demanda interna hacia exportaciones. Esa reducción del abasto interno provocará una suba del precio doméstico hacia P_2 , que indica el precio máximo que la demanda interna está dispuesta a pagar para una cantidad ahora menor ($Q_3 < Q_1$). La nueva recaudación de IVA por el consumo interno se reduce al área $P_2FEP_0 = P_0EGP_1 < P_0DHP_1$ en la magnitud $EDHG$.

La posibilidad de que los consumidores no soporten esta carga, sería que el Gobierno dispusiera no gravar con el IVA las importaciones del bien exportable. En ese caso, la curva de demanda externa (precio neto de retenciones) cumpliría un rol simultáneo de demanda infinitamente elástica al precio y de oferta infinitamente elástica al precio, lo

que implicaría la imposibilidad de traslación hacia delante o hacia atrás del IVA interno, pues todas las ventas estarían enfrentando un nivel de precio P_0 . Pero, en tal caso, el Sector Agropecuario exportaría la totalidad de su producción (evitando de esta manera pagar absolutamente nada de IVA) y la demanda doméstica estaría importando todo su consumo (evitando también pagar el IVA). El Gobierno no recaudaría nada por el IVA, circunstancia que implicaría en los hechos extender el tratamiento de “tasa cero” a todas las ventas del sector.

En el cuadro correspondiente al **Caso 2** se supone que la producción del Sector Agropecuario se exporta solo parcialmente en un 30% del valor de la producción y, consecuentemente, que esa porción tiene el tratamiento de “tasa cero”. El restante 70% consumido internamente es gravado por el IVA, pues se destina al consumo interno.

Caso 2: Producción del Sector Agropecuario destinada parcialmente a la exportación con ajuste en frontera (devolución de IVA a exportaciones)

ETAPA	SECTOR AGROPECUARIO (MAÍZ Y CARNE)								
	VP		CI [2]	VA [3]	T (IVA Adición) [4]	Sistema Débito-Crédito			
	C/ IVA [1a]	S/IVA [1a]				Débito [5]	Crédito [6]	T Neto [7]	PT [8]
ETAPA I: Laboreo de...	117	105	35+7	70	7	11	7	4 (+1)	6%
ETAPA II: Cosechas y Cría...	226	205	105	100	10	21	11	10	10%
ETAPA III: Comercialización	260	235	205	30	3	24	21	3	10%
Subtotales (IVA Neto s/Exportaciones)				200	20	56	39	17 (18)	8,5 (9) %
Ajuste en Frontera (Devolución IVA) (30% s/ 17, es decir, sin computar el 1 que corresponde a “saldo técnico” = - 5)								12	6%
Resultado final con “saldo técnico” incluido (-5 + 1 = -4)								13	6,5 %

Nota: no se computan decimales, salvo PT final; las pequeñas diferencias obedecen a redondeos.

Ahora, la PT resulta del 6% con devolución del saldo técnico, o del 6,5% sin devolución de este saldo, menor a la alícuota del 10% debido a la mayor presión tributaria de los insumos de la Etapa I y la participación del 30% en el agregado total de las exportaciones (con tratamiento de tasa cero), o del cómputo de solamente el 70% de las ventas al mercado interno.

La PTS se mide por lo tanto computando el total de lo recaudado por el Gobierno a lo largo de la cadena simulada para el Sector Agropecuario. La incidencia económica de esa carga, indica a su vez la existencia de traslación de la carga hacia delante. Esta circunstancia ha sido muchas veces justificada por el mecanismo contable de compensaciones entre débitos y créditos fiscales en el sector productor de bienes. Sin embargo, esto no es correcto. La razón ha sido explicada al presentar el Caso 2 y la Figura N° 2.

En efecto, en materia de incidencia del IVA es posible demostrar que bajo los supuestos de comportamiento de oferta y demanda de los mercados ligados al sector, se habrán de producir diferentes niveles de recaudación para el Gobierno y diferentes

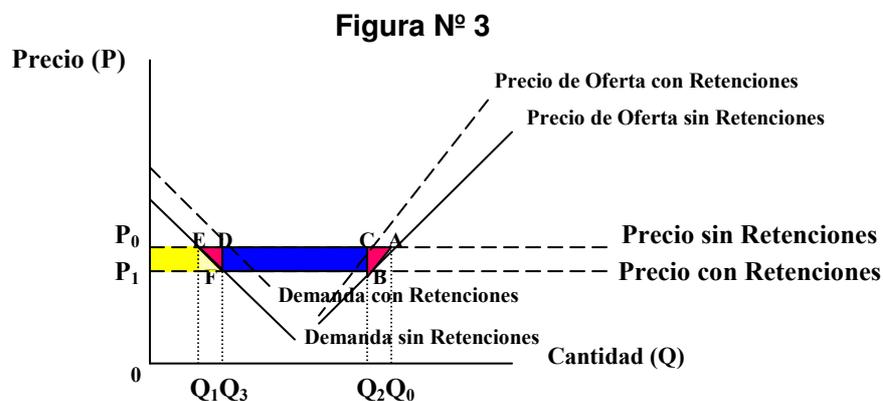
derrames de costos impositivos hacia delante o hacia atrás, según se trate de bienes comerciables o no comerciables, y según las respectivas elasticidades-precio de oferta y de demanda. Y sobre el caso relevante para el Sector Agropecuario, el de los bienes exportables, hemos aclarado el porque en este caso se produce la aludida traslación hacia delante.

Desde el punto de vista del cálculo de la PTS, sin embargo, es el Sector Agropecuario quien motiva ingresos al Estado en concepto de IVA. Las empresas del sector actúan como contribuyentes de jure, ingresando los aportes correspondientes a los débitos netos de cada etapa, aún cuando parte o la totalidad de la carga tributaria se traslade por el mecanismo de precios a los consumidores finales o hacia atrás de la cadena. En caso de traslación, las empresas del sector estarían actuando parcial o totalmente como “agentes de retención” en sentido económico puro, más que en sentido genuino de “contribuyentes”. En rigor estricto, se trata de contribuyentes “de jure”.

El IVA Destino, las Retenciones y la medición de la PTS

Sin embargo, para completar el mensaje referido a las estimaciones de la PTS, es conveniente analizar las implicancias de la operatoria del IVA tipo “Destino” y el de otras políticas públicas que emplean instrumentos equivalentes o sustitutos de la política tributaria de los propiamente tributarios; de allí que quepa la denominación de “políticas públicas equivalentes”⁷. El instrumento más conocido y relevante para todo sector exportador, es naturalmente el empleo de las retenciones y/o las cuotas a las exportaciones.

La **Figura Nº 3** visualiza el caso del Sector Agropecuario produciendo con costos crecientes (curvas de oferta de pendiente normal), enfrentando una curva de demanda doméstica de pendiente también normal (decreciente) y una demanda externa infinitamente elástica al precio.



Tratándose de un bien exportable (*commodity*), el precio que rige internamente será el vigente asimismo en el mercado internacional. O sea, en un país chico - tomador de precios - ni oferentes ni demandantes domésticos pueden modificar el precio que rige en el mercado internacional. El problema a analizar es entonces determinar en tal escenario cuál es el efecto económico de introducir las retenciones a las exportaciones y el IVA que grava al sector. Un supuesto importante que habrá de sostenerse en este caso al combinar las retenciones con el IVA, es que “las importaciones del bien exportable son también gravadas por el IVA”, es decir, mantener el supuesto usual de

⁷ Se definen como “políticas públicas equivalentes” al empleo de dos o más instrumentos de política alternativos que tienen el atributo de generar similar resultado fiscal o cuasi-fiscal para el Estado y, asimismo, similares efectos económicos (incidencia) en la economía.

un “IVA Destino”, modalidad aplicada en la mayoría de las legislaciones del mundo, incluyendo naturalmente a la Argentina⁸.

Según se observa, en ausencia de retenciones y de IVA, el productor enfrenta el precio internacional P_0 (precio internacional en dólares por el tipo de cambio), es decir, una curva de demanda infinitamente elástica al nivel de P_0 . El precio P_0 permite al productor del sector ofertar un nivel de producción Q_0 . Una parte de ese producto – la cantidad Q_1 – es consumido internamente y la diferencia ($Q_0 - Q_1$) constituye el saldo exportable.

Si el Gobierno introduce una retención a las exportaciones del sector, entonces la quita o ajuste pertinente en Aduana, implica una reducción del precio interno o doméstico al nivel P_1 . Este menor precio y la existencia de costos crecientes, desincentiva la producción del Sector Agropecuario, induciendo una reducción de la misma al nivel Q_2 . Contrariamente, el menor precio interno incentiva a un aumento de la demanda doméstica de los productos del sector, llevándola a Q_3 . Como consecuencia combinada de la reducción de la producción y el aumento de la demanda doméstica, el saldo exportable se reduce a ($Q_2 - Q_3$). El Gobierno obtiene la pertinente recaudación en Aduana, equivalente al saldo exportable ($Q_2 - Q_3$) por el diferencial del precio provocado con la retención ($P_0 - P_1$), es decir, el área marcada **DCBF**. El efecto sobre el bienestar de los propietarios de los factores empleados en el Sector Agropecuario (terratenedores, empresarios y trabajadores rurales) por causa de las retenciones, resulta negativo. Pero la medida de la reducción del bienestar en términos monetarios debido a las retenciones, supera a lo recaudado por el Gobierno en concepto de retenciones; la pérdida equivale al trapecioide que se observa en la figura, marcado por las letras P_0ABP_1 . Esta pérdida de bienestar que no puede ser trasladada hacia delante, puede descomponerse en: el área **DCBF** correspondiente a lo recaudado por el Gobierno en concepto de retenciones, más el área de mejora en el bienestar de los demandantes domésticos debido a las retenciones P_0EFP_1 y más los triangulitos que reflejan las cargas excedentes **EDF** y **ABC**.

En los cálculos de la PTS sobre el Sector Agropecuario suele computarse solamente lo recaudado por el Gobierno en concepto de Retenciones. Sin embargo, siguiendo similar criterio al adoptado por las mejoras de la contabilidad pública con referencia al concepto “Gasto Tributario”, en la medición de la presión tributaria sobre el sector debería también computarse el área P_0DFP_1 . Esa área equivale a fijar un “Impuesto a la Producción”, que reduce el precio para el oferente o productor del bien, y que permite financiar un subsidio equivalente a favor de los demandantes domésticos del bien⁹.

Habrà de notarse que la reducción de precio generada por la retención, supone una caída en el valor agregado del Sector, pero no se especifica a qué componente en particular de ese valor agregado habrá de afectar. Si se repasa lo sugerido por el teorema Stolper-Samuelson¹⁰ y se modifican sus supuestos a un escenario más

⁸ Conceptualmente, gravar con IVA las importaciones, resulta equivalente a establecer un arancel de importación. En rigor, el valor agregado de un bien producido en el exterior es esencialmente la base tributaria de todo arancel.

⁹ La reducción del precio consecuencia de las retenciones, es equivalente a generar un costo adicional al valor de producción del sector, que ve reducido su excedente total en la proporción que fija la alícuota de la retención. La ausencia de cómputo del impuesto-subsidio es mucho más importante en este caso que en el tradicional “gasto tributario”, que mide el monto de un impuesto no cobrado y un subsidio no registrado presupuestariamente referido al mismo contribuyente-subsidiado. Aquí “el impuesto se paga” y el “subsidio se cobra” vía mercado, en tanto quien contribuye o paga el impuesto no es el mismo sujeto que recibe el subsidio. Ver Apéndice sobre este punto.

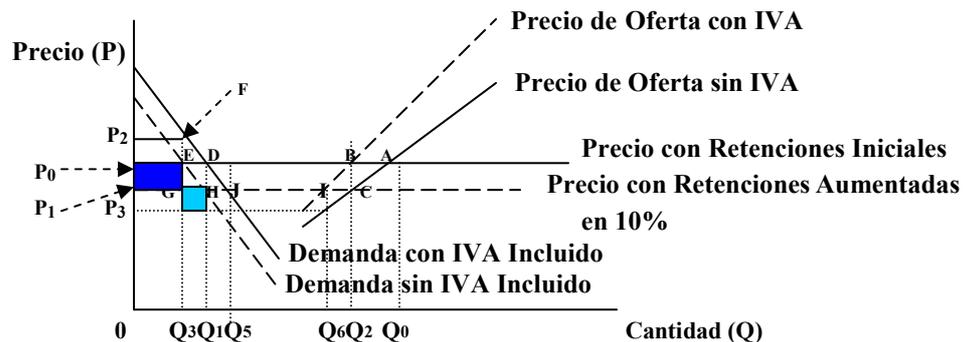
¹⁰ Este teorema sugiere que en el caso de gravar la venta de un bien en cuya producción se utilizan tecnologías intensivas en capital, dado el supuesto de **oferta fija** del factor en el modelo, el resultado de la porción del impuesto no trasladado hacia delante (en el caso de un bien exportable dicha traslación será nula), reducirá la retribución del capital para lograr pleno empleo del mismo, es decir, el factor deberá absorber la carga del gravamen.

acorde con economías como la de Argentina - esencialmente considerar que la oferta del factor capital es infinitamente elástica (no fija) y las ofertas de los factores trabajo y tierra, esencialmente inelásticas (fijas) - el resultado indicado resulta muy sencillamente demostrable. Implicará caídas en el salario de los trabajadores rurales de reducida movilidad regional y caídas en el valor de la tierra, por efecto capitalización de los impuestos que gravan al sector.

Ahora bien, si se introduce el IVA gravando al sector, por lo visto en el Caso 2 debido al tratamiento de tasa cero sobre las exportaciones, el Sector Agropecuario no modifica su precio existente con anterioridad a la aparición del IVA. Por lo visto, luego de la aparición del IVA, la incidencia de la carga del impuesto que permanece gravando las ventas al mercado interno, sería finalmente soportada por los demandantes internos. Así fue explicado a través de la Figura N° 2.

No obstante, el Gobierno puede modificar este efecto económico, simplemente aumentando las retenciones en la magnitud igual a la alícuota del IVA. O puede limitar el saldo exportable mediante el sistema de cuotas a las exportaciones, limitando las ventas al exterior al volumen Q_1Q_2 de la **Figura N° 2**, permitiendo a la demanda doméstica mantener el precio P_0 similar al precio que pagan los demandantes del exterior. La incidencia del IVA sobre los demandantes habría sido de tal manera compensado y trasladado al Sector Agropecuario (el área P_0DHP_1) a través del aumento de las retenciones. La **Figura N° 4** ilustra sobre estos efectos.

Figura N° 4



El nivel de precio P_1 de la **Figura N° 4**, toma el rol que desempeñaba el nivel de precio P_0 del ejemplo de **Figura N° 2**. El IVA que grava las ventas al mercado interno aparece soportado por el demandante doméstico, cuando en rigor, debido al aumento de las retenciones o cuotas a las exportaciones, el mismo ha sido trasladado al Sector Agropecuario mediante la compensación de la incidencia del IVA (traslación hacia adelante) con la incidencia de las retenciones (transferencia o subsidio a la demanda doméstica). Las exportaciones se han reducido a $Q_5Q_6 = JI$ dejando no obstante neutro al Sector Agropecuario por el IVA para las exportaciones de las ventas al exterior por el tratamiento de tasa cero sobre las mismas. El precio final para el Sector Agropecuario se ha reducido al nivel P_3 ; la producción del sector - debido a este nuevo desincentivo - se ha reducido nuevamente (de Q_2 a Q_6). La conclusión que se puede extraer de este análisis es que desde el punto de vista de la "incidencia" dado que lo recaudado por las retenciones no computa el costo total generado por la rebaja del precio provocado por ellas, el computar el IVA sobre el consumo doméstico corregiría esa subestimación. En efecto, el 10% del IVA supuesto en el ejemplo, compensa el valor no computado del efecto de las retenciones fijadas también en el 10%. Pero en rigor, ambos impactos de la carga tributaria deberían ser computados en el cálculo de la PTS.

En el cuadro siguiente (**Caso 3**) se presenta el ejemplo numérico. En el ejemplo se suponen alícuotas similares (del 10%) para el IVA y para las Retenciones. Dado que el precio de venta final con IVA incluido era 260 en el Caso 2, se lo reduce al 90% como consecuencia de las retenciones del 10%. A partir de allí se debe computar el impacto del IVA a lo largo de la cadena. Los valores agregados de cada etapa se ven reducidos en el 10%. En el ejemplo, nuevamente se supone traslación hacia atrás de la retención, de manera que también se reduce en el 10% el valor agregado del sector proveedor de insumos de la Etapa I. Las exportaciones se suponen que representan el 30% del producto total.

Caso 3: Producción del Sector Agropecuario destinada parcialmente a la exportación, con elasticidad-precio de la demanda externa infinita, demanda doméstica de pendiente normal (elasticidad-precio negativa), sujeta a Retenciones a las Exportaciones y al IVA

ETAPA	SECTOR AGROPECUARIO (MAÍZ Y CARNE)													
	VP		CI	VA	T (IVA Adición)	Sistema Débito-Crédito								
	C/ IVA [1a]	S/IVA [1a]				Débito [5]	Crédito [6]	T Neto [7]	PT [8]					
ETAPA I: Laboreo de...	106	95	32+6	63	6	10	6	4+1	8%					
ETAPA II: Cosechas y Cria...	205	185	95	90	9	19	10	9	10%					
ETAPA III: Comercialización	234	212	185	27	3	21	19	2	7%					
Subtotales				180	18	50	35	16						
<ul style="list-style-type: none"> • IVA Neto con “saldo técnico” incluido (columna [7]) • Devolución IVA [15 x 0,30] sin “saldo técnico” • IVA Neto de Devoluciones • Presión Tributaria IVA Neto • Retenciones (= 260x0,30x0,10) • Impacto total Retenciones¹¹ [260 x 0,10] 					<ul style="list-style-type: none"> 16 - 5 11 (= 16 - 5) 6,1% (=11/180) 8 26 									
Resultado final – Mediciones alternativas														
<ul style="list-style-type: none"> • Resultado 1 (IVA + Impacto total Retenciones) • Resultado 2 (Retenciones) • Resultado 3 (Impacto total Retenciones) • Resultado 4 (IVA + Retenciones) 					<ul style="list-style-type: none"> 37 8 26 19 					<ul style="list-style-type: none"> PT₁ (Cálculo ampliado) = 37/180 = 20,5 % PT₂ (Cálculo usual) = 8/180 = 4,4 % PT₃ (Cálculo restringido 1) = 26/180 = 14,4% PT₄ (Cálculo restringido 2) = 19/180 = 10,5% 				
<p>Aclaraciones:</p> <p>Cálculo ampliado = IVA + Impuesto a la Producción = 6,1% + 14,4% = 20,5%</p> <p>Cálculo usual = Retenciones (sin IVA) = 4%</p> <p>Cálculo restringido 1 = Impuesto a la Producción (sin IVA) = 14,4%</p> <p>Cálculo restringido 2 = IVA + Retenciones = 6,1% + 4,4% = 10,5%</p>														

Nota: no se computan decimales, salvo en PT; las pequeñas diferencias obedecen a redondeos.

Como se indica en la parte de abajo del cuadro, simplificando los porcentajes, la “percusión total” sobre el valor agregado del Sector Agropecuario, que identificamos como “**Cálculo ampliado**” (PT₁), equivale a la suma de la presión tributaria neta del IVA (6%), más el impuesto a la producción (14%) debido a las retenciones, es decir, del 20%. El “**Cálculo restringido 1**” (PT₃) consiste en el no cómputo del IVA, manteniendo exclusivamente la imputación del impuesto a la producción debido a

¹¹ Valor implícito del “Impuesto a la Producción” debido a las retenciones.

retenciones (14%). El “Cálculo restringido 2” (PT₄), computa lo recaudado por el IVA y por las retenciones (6% + 4% = 10%). Finalmente, el “Cálculo usual” (PT₂), resulta de considerar 0% por IVA – al suponer que incide en la demanda doméstica – y no tener en cuenta el impuesto a la producción debido a retenciones, sino solamente lo recaudado en concepto de retenciones por la Aduana $[(259 \times 0,30 \times 0,10) / 180 = 4\%]$.

En consecuencia, con relación al método o “cálculo ampliado” (PT₁), el “criterio usual” (PT₂) implica una subestimación del 80%; el método o “cálculo restringido 1” (PT₃) del 30%; y, el criterio o “cálculo restringido 2 (PT₄) del 50%. La aplicación de un “criterio estricto de percusión”, corresponde al PT₁ que computa lo percutado por pagos explícitos del IVA (“saldos netos” y “saldos técnicos” no devueltos) y por la percusión de hecho - omitida en el registro de la contabilidad pública - del impuesto a la producción provocado por las retenciones (con destino a financiar el subsidio de la demanda doméstica).

Es necesario aclarar finalmente que en un modelo económico más completo en el que se computen las relaciones interindustriales de la propia cadena agropecuaria (transacciones entre empresas pertenecientes al mismo sector), habrá que descontar del efecto producción de las retenciones lo que corresponde a la producción auto-insumida en la producción del sector. Solamente quedaría de esta manera computada la parte del impuesto que subsidia a la demanda final (consumidores o familias) y a la demanda intermedia de sectores diferentes al agropecuario. En la porción auto-insumida, el efecto sería equivalente a la noción tradicional de gasto tributario, es decir, un impuesto y un subsidio consecuente no computado o no registrado que afecta al mismo sector.¹²

Conclusiones finales

En esta nota sintética se ha explicado en forma conceptual y práctica o simulada la metodología de imputación al sector agropecuario de la imposición al valor agregado y aspectos metodológicos específicos en presencia de retenciones a las exportaciones. La elección del IVA como ejemplo, tiene una muy particular razón de ser. Se trata de un impuesto que en las estimaciones usuales de presión tributaria sobre el sector es excluido en el cómputo de la carga impositiva. El argumento esgrimido es la particularidad del mecanismo débito-crédito, que implica para la parte productora de la cadena la cancelación contable de ambos flujos, débitos y créditos fiscales, debido a que se supone que los débitos netos recaudados en cada etapa son trasladados hacia delante, de manera que ella finaliza con el pago final del débito incorporado en la factura de venta extendida a los consumidores o familias.

El supuesto de traslación del IVA, sin embargo, depende de circunstancias de mercado de los bienes gravados. No es lo mismo en el caso de los bienes comerciables y los no comerciables. Asimismo, las implicancias del impuesto en cuanto a la magnitud de la recaudación a obtener por el Estado y la reducción de bienestar de las personas involucradas en las transacciones, dependen de las elasticidades precio de oferta y demanda de cada bien.

Como se ha indicado, la intención de cualquier estudio de presión tributaria sectorial, es medir lo que el Gobierno recauda en impuestos pagados por las actividades desarrolladas por el sector objeto de la medición (en nuestro ejemplo el Sector

¹² Por ejemplo, si la actividad “Carne” insumiera parte de la producción de la actividad “Maíz” con destino a alimentación de ganado. Un estudio de equilibrio general computado aplicado a la estimación del aporte tributario de la cadena agroindustrial en Argentina donde estas estimaciones son efectuadas puede encontrarse en Porto, Piffano y Di Gresia (2007).

Agropecuario), sin intentar deslindar quien o quienes finalmente soportan la carga de los mismos. Ello significa que el cálculo sectorial de la imposición debido al IVA debe seguir el criterio de cuentas nacionales que asigna o mide los mismos al momento de la percusión.

En el caso del IVA, sin embargo y como se indicara antes, lo recaudado por el gravamen se suele imputar a “Familias y actividades exentas”, por el supuesto de traslación hacia delante y el criterio contable de la compensación entre débitos y créditos en el sector productor de bienes (responsable inscripto). Sin embargo, resulta claro que quien paga el IVA al Estado es el Sector Agropecuario, figurando como contribuyente de jure, de forma que la metodología de cómputo debería utilizar estrictamente el criterio de la “percusión”, para imputar lo recaudado al sector.

Cuando el cómputo se analiza en el caso de los bienes comerciables, se presenta una situación particular. En este tipo de bienes se ha simulado la presencia simultánea de retenciones a las exportaciones y el IVA. La intención de esta combinación, deliberada por cierto, es identificar otra falla usual que los cálculos de presión tributaria sobre el sector suelen tener. En efecto, a la vez que el IVA es excluido del cálculo, se suele computar “lo recaudado en Aduana” por las retenciones. Sin embargo, este procedimiento no contempla el hecho conocido que la retención implica para el sector exportador un impuesto a la producción, pues la rebaja del precio a regir internamente resulta similar a un costo equivalente que habrá de deducirse del precio de venta. El Gobierno, sin embargo, registra solamente una parte del valor substraído al sector por la reducción de ese precio – lo recaudado en Aduana en concepto de retenciones – en tanto que el resto no aparece contabilizado. En realidad, la retención implica un impuesto a la producción y una transferencia o subsidio a la demanda doméstica del bien gravado. Siguiendo el criterio contable que suele aplicarse con referencia al “gasto tributario”, la contabilidad social en materia impositiva debería registrar ambas magnitudes y no solamente el neto o diferencia. Es decir, con la retención el Estado deja de recaudar parte del impuesto a la producción y deja de registrar la transferencia a los demandantes domésticos de parte de esa recaudación.

Resguardando la coherencia en la imputación de la carga impositiva al sector en el caso de los bienes comerciables, es decir, manteniendo la lógica del criterio de “percusión” sostenido en el caso de los bienes domésticos, el método a aplicar debería ser por tanto el del “Cálculo ampliado” (PT_1). Si en el caso de los bienes comerciables se adoptara el “criterio de incidencia económica” del IVA – que implicaría imputación nula de este impuesto al sector, no ya bajo el cuestionable argumento de la compensación contable entre débitos y créditos fiscales, sino al de la traslación que permite el “IVA Destino” al gravar cualquier compra del bien proveniente del exterior – un elemental principio de coherencia indica que con mayor razón no podría omitirse el contemplar “la incidencia de las retenciones” (aplicando el Cálculo restringido 1), de forma de reconocer el impuesto a la producción implícito en el empleo de las retenciones, destinado no solo a aportar recursos al Estado vía Aduana, sino en particular a financiar el subsidio a la demanda doméstica¹³. El criterio del “Cálculo restringido 2”, aparenta ser una metodología de “compromiso”, en tanto se asimila a un criterio de percusión que disimula o descuida la falta de contabilización del impuesto implícito a la producción y el subsidio implícito a la demanda doméstica causado por las retenciones. Finalmente, si se adoptara el “Cálculo usual” o el “Cálculo restringido 1”, por una razón elemental de consistencia, se debería no imputar al sector el IVA total, es decir, excluyendo también el IVA aplicado a los bienes domésticos.

¹³ En rigor, normalmente la justificación usual del empleo de las retenciones o cuotas, no ha sido el “fin fiscalista”, sino la regulación del precio interno a través de la “política comercial”.

Apéndice

“Sobre la medición de la Presión Tributaria Sectorial y el concepto Gasto Tributario: Algo importante está faltando” (*)

Introducción

La concepción tradicional o versión vieja de las finanzas públicas formulaba una tajante y nítida diferenciación entre tres dimensiones del presupuesto gubernamental, a saber:

- a) los gastos, esencialmente referidos a servicios en “bienes públicos” y “bienes mixtos” (administración general, defensa, seguridad, justicia, educación general, salud pública), que se traduce en la compra de bienes y servicios (gasto exhaustivo);
- b) los tributos, como recurso genuino de financiamiento de dicho gasto;
- c) el uso de crédito público o emisión de títulos públicos, para financiar esencialmente el gasto de capital y muy excepcionalmente para cubrir el déficit operativo del gobierno¹⁴.

En un esquema federal, se asumía que cada nivel de gobierno autónomo debía establecer su propia ecuación fiscal (gastos y recursos) con independencia de los otros niveles de gobierno, asegurando su sustentabilidad financiera de largo plazo. Muy excepcionalmente, los niveles subnacionales podían esperar aportes del gobierno central, como ser ante determinadas emergencias financieras puntuales. Cada nivel de gobierno responsable de la provisión de los bienes públicos que le competían constitucionalmente y, en razón económica, debido a la abarcabilidad territorial de la externalidad del gasto o servicio pertinente.

La concepción moderna de las finanzas públicas ha desdibujado tal tajante y nítida diferenciación. Ello se produce por varios factores ligados a la evolución que ha experimentado el rol del gobierno en la economía y a cambios en las actitudes de los gobernantes en el manejo de los dineros públicos. Una lista no exhaustiva es la siguiente:

- 1) La aparición y desarrollo creciente de los “gastos de transferencia” (o “impuestos negativos”), ligados a fines redistributivos (de magnitud creciente a partir del término de la Segunda Guerra Mundial);
- 2) Las regulaciones gubernamentales que equivalen al establecimiento de impuestos, como ser una regulación que obligue al empleo de tecnologías limpias de parte de determinada industria, restricciones cuantitativas, y otras medidas equivalentes al establecimiento de un impuesto de tipo “*pigouniano*”;
- 3) El “gasto tributario”, a través de exenciones, desgravaciones o deducciones especiales, diferimientos, diferenciación de alícuotas, y otras ventajas tributarias otorgadas a ciertos contribuyentes con relación a las obligaciones que surgen de las legislaciones generales de los tributos. Medida equivalente a obligar al pago de los impuestos sin excepciones y al mismo tiempo subsidiar a tales contribuyentes a través del rubro transferencias en el presupuesto de gastos del gobierno.
- 4) La aparición y desarrollo creciente de nuevas modalidades de uso de crédito, como las ligadas a las denominadas “finanzas cuasi-fiscales”: adelantos transitorios y

(*) En base a nota extraída de Piffano, H. (2004a).

¹⁴ La posibilidad de incurrir en déficit en periodos recesivos del ciclo económico y el uso del crédito público por esta razón, fue incorporada a partir de la visión keynesiana del rol que debían cumplir las finanzas públicas - la rama estabilización, Musgrave (1959) -. En virtud del concepto de “equivalencia ricardiana” se concluyó luego que contraer deuda en el presente no es ni más ni menos que el establecimiento de impuestos en el futuro y que la deuda pública no afecta el consumo privado en el largo plazo.

emisión de dinero de la banca central para financiar a los tesoros, operaciones de mercado abierto para regular el precio de los títulos públicos, la operatoria de la banca central del sistema de redescuentos al sector financiero con tasas de interés negativas debido a razones de fomento económico y/o social, y los seguros de cambio cubriendo riesgos cambiarios del sector privado y entes del propio gobierno, esencialmente para alentar el ingreso de divisas e inversiones directas al país provenientes del exterior. Medidas con efectos equivalentes al establecimiento de impuestos y subsidios, pero por fuera de los presupuestos gubernamentales.

5) Los “pasivos contingentes” y regulaciones sin fondeo (“*unfunded mandates*”), una forma de deuda “no registrada” que implica nuevamente impuestos futuros: operaciones de crédito de entes públicos avaladas por los tesoros con alta probabilidad de *default* de estos entes, regulaciones que generan deuda inducida como los regímenes previsionales que no guardan una adecuada ecuación actuarial en su diseño, y decisiones laborales u operaciones comerciales de entes del gobierno con el sector privado, generando litigiosidad con alta probabilidad para el Estado de perder judicialmente en los conflictos que derivan de tales operaciones. Nuevamente, medidas equivalentes a prever gastos operativos y subsidios explícitos por tales conceptos en los presupuestos de los gobiernos.

6) La creación de “fondos fiduciarios” fondeados con “aplicaciones financieras” de supuestos superávits de los gobiernos y de dudosa posibilidad de recuperación, cuyo manejo permite eludir los controles presupuestarios de los gastos pertinentes.

7) La “contabilidad creativa”, haciendo figurar “debajo de la línea” como aplicaciones financieras, asignaciones de fondos a entes públicos, nacionales o subnacionales, con diferentes grados de subsidios implícitos, en lugar de hacer tales subsidios explícitos en el gasto primario de los gobiernos.

En el ámbito de una federación como la de Argentina, también han surgido cambios importantes en las finanzas públicas con relación al federalismo fiscal:

1) La existencia dentro del presupuesto del gobierno central de “gastos nacionales” que implican “bienes públicos locales”, debiendo ellos ser atendidos primariamente por los gobiernos subnacionales;

2) La conformación de “fondos comunes” (*common pools*) a través de sistemas de participaciones (coparticipación) de los recursos tributarios legislados y administrados por el nivel central con ingredientes importantes de redistribución territorial de recursos tributarios; en sustitución a recursos tributarios propios, e inclusive exclusivos, de los gobiernos subnacionales, según el esquema constitucional de separación de fuentes.

3) El creciente uso de aportes o subsidios federales discrecionales (“ATN”) dirigidos a los gobiernos subnacionales, más allá de circunstancias puntuales o de emergencia como prevé la Constitución Nacional;

4) El “gasto tributario”, en este caso ligado a los incentivos fiscales otorgados a determinadas actividades con localización regional delimitada por razones de suelo y clima, o a actividades radicadas en ciertas regiones del país, basados en el argumento de la recuperación económica de áreas rezagadas.

La intención de este Apéndice es pasar revista a solo algunos de estos aspectos que tienen importantes implicancias sectoriales y regionales; aunque en esta oportunidad específicamente dirigidos a la cuestión sectorial¹⁵. En primer lugar, el referido a la noción de “gasto tributario” – una forma divulgada de subsidiar a determinados sectores económicos o regiones del país –, sus implicancias técnicas, fiscales y económicas, y su relevancia desde el punto de vista sectorial. En segundo término, examinar la noción y metodología de cálculo de la “Presión Tributaria Sectorial”, según su forma usual de medición y las implicancias que la noción de “Gasto Tributario”

¹⁵ Los aspectos regionales de este tema fueron objeto de análisis en Piffano (2004a y 2005).

acarrea con respecto a dicha metodología de cálculo. La intención final del Apéndice es identificar errores de estimación importantes en el cálculo de la Presión Tributaria Sectorial, cuando se tienen en cuenta las propuestas que en materia de contabilidad pública sugiere el concepto "Gasto Tributario". De allí que el título del trabajo se refiera a ambos conceptos y plantee la hipótesis de que "algo importante está faltando" con referencia a dicho cálculo.

El concepto "Gasto tributario"

El concepto de "Gasto Tributario" fue introducido por Stanley Surrey¹⁶, Administrador Fiscal y Profesor de Derecho en la Harvard Law School y ex presidente de la National Tax Association (EUA). Surrey observó en 1968 que muchas de las previsiones del Código Tributario americano que otorgaban exenciones o ventajas preferenciales a determinadas personas o actividades, eran esencialmente similares al criterio de gravar plenamente a tales personas o actividades y utilizar la recaudación pertinente para subsidiar al contribuyente o la actividad en cuestión, de manera que operara como un gasto del presupuesto público. Surrey señaló que a diferencia del resto de las decisiones fiscales que aparecían en el presupuesto, estas asignaciones quedaban al margen de un control similar o recibiendo poca atención para un seguimiento similar al de los gastos explícitos contemplados en el presupuesto. Así, como Secretario Adjunto del Tesoro, Surrey produjo el primer "presupuesto" de gasto tributario, listando una serie de previsiones del código, práctica que fue luego incorporada como obligación a partir de 1974 por la "*Budget Control and Impoundment Act*". A partir de entonces muchos estados americanos y algunos países adoptaron esta modalidad de la contabilidad presupuestaria. A partir de entonces, en EUA el Gobierno Federal realiza Informes sobre Gasto Tributario en los casos del Impuesto a los Ingresos de Personas Físicas y de Sociedades. Los estados en cambio cubren una gama más amplia de impuestos, incluyendo el Impuesto General a las Ventas (*Retail Sale Tax*) y los Impuestos Selectivos a las Ventas (*excise taxes*) y, en algunos estados, el Impuesto Inmobiliario (*Real Estate Tax*). El primer estado que lo aplicó fue California, con el presupuesto del Año Fiscal 1976.

Las expectativas generadas por el concepto fueron grandes. No se trataba simplemente de una mejora en la contabilidad presupuestaria. Se esperaba un mejor control de la política fiscal, probablemente induciendo cambios o reformas tributarias, a causa de poner a la luz estos verdaderos subsidios, generando la posibilidad de su sustitución por programas de gastos específicos, sometidos al análisis costo-beneficio, a igualdad que el resto de los programas del gobierno. Esto implicaría, finalmente, un mejor control de la política presupuestaria.¹⁷

1) Los problemas de la contabilidad presupuestaria

El Budget Act de 1974 define "Gasto Tributario" como "aquellas pérdidas de recaudación atribuibles a las previsiones de las leyes tributarias Federales que permiten una exclusión, exención o deducción especial del ingreso bruto o que proveen un crédito especial, una tasa impositiva preferencial o un diferimiento de la obligación tributaria". Sin embargo, a pesar de esta clara definición, en la aplicación del concepto surgen algunos problemas metodológicos importantes.

a) El concepto de exención o deducción especial debe estar referido a una cierta estructura tributaria básica (el benchmark o "the baseline tax structure"). Y aquí

¹⁶ Surrey, S. (1973); y Surrey, S. y McDaniel, P. R. (1985).

¹⁷H. F. Ladd, a quien seguimos en esta revisión argumental e histórica, analizó la evolución de la aplicación del concepto luego de transcurridos 25 años de su aplicación (Ladd, 1999).

aparecen diferencias de criterio.

Por ejemplo, si el IVA no grava la inversión ¿debería ser computada esta exclusión de la base como un gasto tributario? Depende de cómo se defina el sistema de referencia. Si el IVA es definido como un IVA "Consumo", entonces la exclusión de la recaudación que se "pierde" por no gravar la inversión no debe ser tomada como gasto tributario. En cambio, si alguna actividad es exenta o beneficiada con un alícuota preferencial, sí. Pero, por ejemplo ¿lo no gravado con la "tasa general" del IVA en el sector de alimentos o en el de la salud, es gasto tributario? Otros casos, algunos citados por Ladd, como el correspondiente al estado de Minnesota donde se contemplan 60 categorías en el impuesto inmobiliario ¿cómo se define el caso normal de esas 60 categorías? En el impuesto a los ingresos, ¿las ganancias de capital no gravadas deben considerarse gasto tributario? El valor locativo de la vivienda propia, usualmente no considerada en los impuestos a los ingresos ¿debería ser estimado y computado como gasto tributario? La adopción del criterio estándar Haig-Simon del impuesto a los ingresos, que asimila el impuesto a uno normal sobre el ingreso comprensivo (criterio del acrecentamiento) no ha sido el adoptado en la mayoría de los países. Por ejemplo, el Tesoro de EUA ciertamente no lo adoptó y el *benchmark* en tal caso, como en Argentina también, está referido al impuesto a los ingresos como es usualmente legislado en ambos países, computando solamente los ingresos monetarios percibidos por el ejercicio de una actividad habitual, no gravando ganancias de capital y computando como gasto tributario solamente a ciertas exenciones especiales contempladas en la ley tributaria, dirigidas a funciones programáticas específicas. Los criterios no siempre son similares; así, la lista de gastos tributarios de los estados en EUA varía entre 150 y 300 ítems. El Gobierno Federal contempla 135 ítems. Este es el desafío técnico más importante del concepto: definir el sistema tributario de referencia (el *benchmark*) contra el cual computar las diferencias o los apartamientos de la legislación tributaria específica.

b) El problema técnico de "agregar" estimaciones de gastos tributarios individuales para estimar el gasto tributario total, por categoría o total general.

Saber cual hubiera sido la recaudación por determinado gasto tributario no es un tema sencillo, simplemente porque, o bien no existen datos previos sobre la recaudación imputable al ítem - estando todo lo demás invariable - o porque han variado muchas cosas (cambios en otros ítems o atributos del impuesto en cuestión, de otras medidas de política y del escenario económico) que interactúan entre sí en sus efectos. En efecto, la valorización de determinado gasto tributario se ve influido por la interacción de la inclusión o exclusión de varios ítems en la base del impuesto. Además, las estimaciones de la pérdida de recaudación se verán influidas por cambios en las alícuotas marginales, cambios en la economía, o a los crecimientos en los costos de ciertos servicios (como el caso de la salud en EUA, por ejemplo). La modificación de un impuesto puede asimismo que influya en la recaudación de otros impuestos, al modificarse los estímulos económicos de los sectores afectados y/o ligados entre sí de acuerdo a las interrelaciones industriales. Tales efectos indirectos dependen naturalmente de las elasticidades precio cruzadas entre bienes y/o servicios pertinentes. O sea, si bien la definición conceptual es clara, su aplicación práctica deja márgenes amplios de criterios para estimar el impacto económico del gasto tributario, que en principio requeriría la aplicación de un modelo de Equilibrio General Computado¹⁸.

¹⁸ Para detalles metodológicos de estos modelos ver Cicowiez y Di Gresia (2004).

2) *La utilización del concepto como herramienta de control presupuestario*

Medir un impuesto que no es recaudado arroja dificultades obvias de medición como se indicara. Pero ¿para qué se necesita la medición? Claramente cuando los contribuyentes pagan sus impuestos, hace a la salud de la democracia representativa que los electores tengan información de lo que el gobierno hace con su dinero; es decir, donde el mismo es gastado. Este objetivo de control ha sido esencial en los diseños de los sistemas presupuestarios públicos y los informes de ejecución presupuestaria. Pero si una exención evita tener que ingresar dinero al Estado, no hay nada que gastar por el gobierno y, por lo tanto, nada que controlar de parte del electorado sobre el destino de sus fondos. Si en cambio, el objetivo de la contabilidad presupuestaria es más amplio e incluye la función de documentar el impacto del sector público en la economía, y en este aspecto en particular, las equivalencias de las políticas públicas con decisiones fiscales explícitas, entonces computar el gasto tributario es tan importante como diferenciar en el presupuesto el gasto destinado a programas específicos. Más aún, el mismo gasto tributario podría ser considerado un programa específico que registra el subsidio dirigido a la actividad o contribuyente exento o excluido del pago del impuesto.

La cuestión tiene gravitación moderna porque como, se explicara al comienzo, a diferencia de antaño, en que la división entre gastos e impuestos era tajante (los gastos básicamente proveían bienes públicos y bienes mixtos, y se traducían en la compra de bienes y servicios), ahora, con presupuestos cargados de "transferencias" (impuestos negativos) más que de compras de bienes y servicios, de "programas específicos" (*categorical programs*), focalizado hacia ciertos segmentos de la sociedad, y "gastos tributarios", tal división se torna oscura o burda, como se señalara.

Por lo tanto, la enorme simetría que tienen las funciones distributivas o redistributivas del sistema de transferencias y la política tributaria, clama por un tratamiento conjunto de ambos, exigiendo el deber de ser informados de la misma manera. Así, dentro del control presupuestario, según Ladd, deberían contemplarse las siguientes cuatro categorías:

- (1) La recaudación tributaria
- (2) La compra de bienes y servicios
- (3) Las transferencias de poder de compra y la provisión de bienes meritorios, con fines redistributivos
- (4) La provisión de incentivos económicos que alteran precios relativos

Las categorías (3) y (4) deben incluir tanto las previsiones de gastos directos como de gasto tributario. De manera que el gasto tributario se dividiría en dos subgrupos y se los podría asimilar a programas de gasto directo en esas áreas.

Sin embargo, podrían aquí surgir problemas de interpretación. Por ejemplo, un subsidio a la industria ¿debe ser computado como un incentivo a mantener el nivel de actividad y el empleo en la industria o como transferencia de poder de compra a los industriales (dueños de esas industrias)? Pero la clasificación anterior debería ser inclusive ampliada, para incluir ciertas "regulaciones" y "pasivos inducidos" (*unfunded mandates* o *unfunded liabilities*). Por ejemplo, obligar a una industria a comprar tecnología limpia (no contaminante) es similar a aplicarle un impuesto para luego el gobierno comprar equipos o tecnologías destinadas a eliminar la contaminación.

3) *El análisis del gasto tributario tendiente a inducir una reforma tributaria*

En los ideales de Surrey no sólo existía la ilusión de mejorar a través del concepto "gasto tributario" el control de la política fiscal, sino además, la de inducir a un cambio en la política tributaria. Ello surge de las siguientes afirmaciones atribuidas al mismo:

“A pesar de que muchas de las provisiones impositivas funcionan como programas de gasto, no están sujetas al mismo examen o control como los programas de gastos directos”

“La mayoría de los gastos tributarios son inherentemente inequitativos porque típicamente generan más beneficios a las familias de alto ingreso que a las de bajo ingreso”

“Los programas de gasto directo son casi siempre preferibles al gasto tributario”

“La mayoría de los gastos tributarios deberían ser eliminados o reemplazados con programas de gasto más efectivos”

Surrey ni siquiera planteó la usual recomendación de que en todo caso cualquier solicitud de gasto tributario debería ser evaluada, de manera que el análisis costo-beneficio indicara si resulta más conveniente o menos conveniente que un programa alternativo de gasto directo dirigido al sector beneficiado. Directamente en la intencionalidad de Surrey, el concepto estaba destinado a generar una reforma tendiente a la adopción de un sistema tributario de base amplia, sin exenciones, lo cual en el caso del impuesto a los ingresos, conduciría al diseño de un impuesto asimilable al concepto de Haig-Simon de gravar el ingreso comprensivo. Sin embargo, la aspiración de Surrey no sólo no se cumplió, sino que a partir del nacimiento del Acta de 1974, la lista del gasto tributario creció sostenidamente. En efecto, lamentablemente para las aspiraciones de Surrey, presupuestar el gasto tributario pudo generar un efecto inverso al esperado. Al explicitar los beneficios recibidos por algunos sectores, otros sectores previamente excluidos pueden tener éxito en sus reclamos para ser incluidos. Los legisladores tienen generalmente pocos argumentos para denegar pedidos similares a ventajas acordadas previamente a otros. California constituye un ejemplo. El Departamento de Finanzas pidió en 1984 eliminar la lista de gasto tributario que venía confeccionándose desde hacía 10 años, debido a que la legislatura había descuidado el 90% de las recomendaciones del Departamento respecto a anular ciertos gastos tributarios específicos hechos por el propio Departamento a lo largo de esos diez años previos y al éxito logrado por los grupos de interés en conseguir nuevos gastos tributarios. La divulgación de los informes sobre gasto tributario había estimulado la demanda por más gasto tributario.

En Canadá se fue más lejos aún, cuando ciertas deducciones a trabajadores en relación de dependencia tomadas dentro del cómputo del gasto tributario, fueron luego aceptadas como "crédito fiscal". Según Bird (1988) fue un error tomar estas deducciones como gasto tributario, pues debieron ser consideradas como formando parte de la estructura básica del impuesto (es decir, formando parte del *benchmark*), y por lo tanto, ser mantenidas como deducciones normales y no como gasto tributario.

Ladd considera que el futuro del concepto no es promisorio debido a:

- a) Las discusiones académicas y técnicas sobre la estructura tributaria óptima no están concluidas. La tendencia reciente ha sido abandonar la idea de gravar el ingreso (bajo el concepto de Haig-Simon del ingreso comprensivo) y en cambio basar la tributación en el consumo. De manera que la estructura normativa estándar contra la que habrán de evaluarse los apartamientos no ha sido consensuada en el pasado y registra una evolución hacia formas diferentes de diseño tributario.
- b) Bajo una perspectiva política, el sistema tributario puede considerarse el resultado de equilibrio del proceso político (equilibrio de Nash). Es probable que muchos ítems de gasto tributario se mantendrán a pesar de su divulgación, pues existen pocos incentivos para su eliminación. Muchos de los gastos tributarios benefician a sectores de clase media, con mucho poder de voto o representando las preferencias del votante mediano.

- c) El cambio de las concesiones de gasto tributario hacia programas de gasto directo afecta a diferentes actores políticos dentro de la burocracia gubernamental. Las modificaciones implican redistribuciones de poder entre políticos pertenecientes a diferentes comités, ministerios o cuerpos gubernamentales.
- d) En ciertas circunstancias el gasto tributario puede resultar un medio más eficaz para lograr el objetivo perseguido que un programa de gasto directo. Puede inclusive ser menos oneroso desde el ángulo de la burocracia requerida para operar el programa.
- e) King (1984) sugirió que el gasto tributario es un buen *trade off* entre los liberales (Demócratas) y los conservadores (Republicanos), los primeros que quieren que el gobierno haga algo y los segundos que aspiran a que el mercado resuelva las cosas y, por tanto, el gasto público sea pequeño.

4) *El concepto de gasto tributario como herramienta de control presupuestario para la definición de alternativas en la política fiscal*

Un argumento a favor del concepto gasto tributario ha sido el de la ventaja que puede contar un gobierno al tener explicitadas no sólo opciones de gasto directo sino también de gasto tributario a la hora de tener que enfrentar decisiones de recorte presupuestario debido al déficit. Sin embargo, las modificaciones en las leyes tributarias suelen ser más difíciles que las de gasto. Las primeras exigen inevitablemente la participación de la legislatura o congreso, los segundos pueden decidirse a nivel del ejecutivo. En EUA además se requieren mayorías especiales (2/3 de votos) para reducir exenciones o gasto tributario, en tanto el gasto directo se resuelve por mayoría simple.

Conclusiones hasta aquí

De lo reseñado hasta este punto surge que la noción de gasto tributario resulta un concepto útil para entender las políticas alternativas que en materia fiscal posee un gobierno. Mejora la transparencia y hace más efectivo el control ciudadano de las acciones de sus gobiernos. Pero no está exento de problemas en su aplicación práctica. En síntesis, plantea como interrogantes:

- 1) ¿Puede o debe la política tributaria separarse de la política de gasto?
- 2) ¿Cuál es el objetivo de la política tributaria, recaudar y ser neutral (el “fin fiscalista”) o debe cumplir otros objetivos de política?
- 3) ¿Puede definirse un sistema tributario óptimo, representativo o base (*benchmark*) o existen divergencias para tal definición?
- 4) ¿Cuál es y cuál debería ser el rol de las instituciones gubernamentales en la discusión y definición de la estructura tributaria y de qué manera la técnica de la contabilidad presupuestaria puede ayudar y a la vez puede afectar el uso o empleo de conceptos como el de gasto tributario?

Lo que queda ausente en el análisis de Ladd, curiosamente para quien destina su libro a temas de federalismo fiscal, es particularmente relacionar el concepto gasto tributario a la cuestión regional. Los controles de donde se ubican territorialmente los beneficios del gasto tributario, son relevantes para la cuestión del federalismo fiscal y su conocimiento puede facilitar un mayor control presupuestario de los gobiernos. Así, su explicitación mejora la transparencia tendiente a delimitar el grado de correspondencia fiscal en los gobiernos y las transferencias regionales entre gobiernos.

Federalizar las decisiones de gasto tributario puede constituir un esquema institucional que genere incentivos para un mayor control de su crecimiento. Por ejemplo, para el caso del gobierno nacional, las concesiones federales de gastos tributarios que

benefician a ciertos sectores, habrán de incidir en la distribución regional de los ingresos tributarios cuando los impuestos que se dejan de recaudar forman parte de una masa coparticipable. A su vez, esas concesiones modifican los precios relativos de bienes y servicios entre regiones, induciendo deliberadamente a reasignaciones de factores que naturalmente apartan a las economías regionales de soluciones de primer mejor y crean reacciones políticas justificadas de parte de las regiones no promocionadas al lesionarse la equidad tributaria horizontal¹⁹ y alentar por este medio relocalizaciones de actividades productivas. Los decididos a nivel del sistema tributario subnacional, por su parte, pueden generar guerras tributarias dañinas (distorsivas) entre estados que habría que evitar o minimizar, de forma que la transparencia y cálculo de los gastos tributarios subnacionales, puede permitir la posterior armonización tributaria, la que resultará necesaria para un desempeño eficiente y equitativo del mercado común de la federación²⁰.

Sobre el concepto “Presión Tributaria”

La Presión Tributaria (**PT**) es el cociente que relaciona el total recaudado por el Estado (**T**) respecto al ingreso nacional (**YN**). En el cálculo usual de este coeficiente, el numerador incluye todo los tributos que ingresan al Tesoro Nacional – en la versión referida a este nivel de gobierno – o bien lo recaudado por los tres niveles de gobierno – en su versión de Presión Tributario Global -. Tales mediciones no computan por cierto el valor de los impuestos no ingresados por decisiones de “gasto tributario” de los gobiernos, en tanto no se registra ingreso efectivo de dinero a los tesoros. Como se apuntara al comienzo, al no ingresar dinero, no existiría razón de preocuparse en materia de control, pues si el objetivo fuera el control del destino del dinero pagado por los contribuyentes, no existe dinero que rastrear. Podría asimismo interpretarse que a nivel macroeconómico tampoco sería demasiado importante, si el objetivo fuera el control del impacto económico de la política fiscal. Esta afirmación deriva del efecto neutro que a nivel global opera la decisión de gasto tributario, pues no hay impacto que medir por lo no recaudado y/o gastado.

Es decir, sin gasto tributario, la Presión Tributaria Global (**PT**) resulta:

$$PT = T/YN$$

A su vez, si introducimos el gasto tributario, por definición, resulta que lo dejado en recaudar por un beneficio impositivo (**T_{GT}**) es igual al subsidio generado al contribuyente (**S_{GT}**):

$$T_{GT} = S_{GT}$$

De manera que sumando **T_{GT}** y restando luego **S_{GT}**, resulta:

$$PT = (T + T_{GT} - S_{GT}) / YN = T / YN$$

Es decir, el efecto final sobre la **PT** resulta neutro. La neutralidad se cumpliría a nivel global, pero el gasto tributario no beneficia a todo el mundo, consecuentemente, el impacto sectorial y regional modificará precios relativos y la distribución del ingreso entre sectores, regiones y personas.

En lo que sigue se analiza este punto, pero particularmente, con el objetivo de introducir nuevos argumentos que darán sustento para sugerir modificaciones en el cómputo de la presión tributaria en su versión del enfoque sectorial (**PTS**), al descuidar conceptos no computados por la metodología actual empleada con respecto a **PT Global**.

¹⁹ Estos aspectos regionales referidos a eficiencia económica y equidad distributiva, son objeto de tratamiento en Piffano (2004a y 2005), op. cit.

²⁰ La experiencia brasileña con el ICMS (el IVA de nivel estadual) y otros impuestos indirectos, es aleccionador sobre los efectos de guerras tributarias entre estados con fuertes efectos distorsivos en el sistema de precios internos. Léase “guerras tributarias dañinas” o “distorsivas”, no meramente competencia tributaria no dañina, no distorsiva, o “competencia beneficiosa” a lo Tiebout. Ver Piffano, H., 2004b.

Sobre “Políticas Públicas Equivalentes” y la medición de la “Presión Tributaria Sectorial”

El Gasto Tributario en su versión metodológica actual mide el monto de un impuesto no recaudado y un subsidio no registrado presupuestariamente referido a un mismo contribuyente-subsidiado. Sin embargo, existen alternativas de políticas públicas equivalentes al establecimiento de impuestos y subsidios, cuya particularidad es gravar el ingreso de ciertos agentes económicos y subsidiar a otros. De manera que el cálculo de la PTS, lo mismo que la regional, se ve modificado.

Por lo que se explica seguidamente, es posible demostrar que algo bastante importante está faltando en materia de contabilidad pública para mejorar las estimaciones del impacto económico de ciertas políticas públicas, como la **PTS**, con implicancias de índole cuasi-fiscal. Aún cuando el tema no plantea algo novedoso, parece oportuno analizarlo debido a errores conceptuales importantes que suelen registrarse en los cálculos “económicos” de la **PTS**. Esos errores, aunque parezca mentira, son incurridos por expertos sectorialistas que suponen con sus estudios defender los intereses, en cuanto a necesidades de información, de los sectores afectados por dichas medidas de política.

El tema que analizaremos en primer lugar es el de la “Política Comercial”, o sea, la fijación de Retenciones (**R**), Derechos Aduaneros (**DA**) y Cuotas (**C**). Luego, el caso equivalente de la política cambiaria. Como es conocido, los instrumentos de la política comercial generan distorsiones entre los precios domésticos respecto a los internacionales. Los bienes comerciables - **M** (importables) y **X** (exportables), ven modificados sus precios relativos domésticos respecto a los internacionales. Veamos cada caso.

Retenciones

Llámesse Pi_M al Precio Internacional del Bien Importable y Pi_X al Precio Internacional del Bien Exportable; y, Pd_M al Precio Doméstico del Bien Importable y Pd_X al Precio Doméstico del Bien Exportable. Antes de **R** y **DA** y/o **C**, dado un cierto tipo de cambio de equilibrio (Π^*), la relación de precios interna resulta:

$$(1) \quad (Pi_M / Pi_X) \Pi^* = Pd_M / Pd_X$$

Luego de **R** y **DA**, dicha relación de precios se ve modificada:

$$(2) \quad Pd_M (1 + t_m) / Pd_X (1 - t_x)$$

siendo t_m la alícuota de los **DA** y t_x la alícuota de las **R**.

¿Cuál es la importancia de este cambio en el cálculo de la **PTS**? Veamos en primer lugar el caso de las retenciones. En los cálculos usuales de la Presión Tributaria al sector de exportables (PTS_x) – por ejemplo al Sector Agropecuario – se le imputa el valor de los tributos que ingresan al Tesoro y que de acuerdo con el manual de cuentas nacionales se registran como percutidos en el sector, y son efectivamente ingresados en dinero al Tesoro por el sector. De manera que el cálculo usual (PTS_{x1}), si:

T_{x0} : es lo pagado con impuestos distintos a las retenciones

T_R : es el monto de las retenciones

X: el volumen de los bienes exportados

Pd_x : el precio unitario interno de los bienes exportados

VAS_x : el valor agregado del sector de exportables

resulta:

$$PTS_{x1} = (T_{x0} + T_R) / VAS_x$$

o sea,

$$(3) \quad \text{PTS}_{X1} = [T_{X0} + (t_x \cdot \text{Pd}_x \cdot X)] / \text{VAS}_x$$

Sin embargo, la retención opera como un “Impuesto a la Producción”, pues al modificar el precio doméstico según lo indica la expresión (2), la reducción del valor del bien exportado opera sobre todo el volumen producido, no solamente sobre la porción exportada del mismo. De manera que lo recaudado en Aduana en concepto de retenciones refleja solamente una parte de la carga tributaria soportada por el sector. La parte restante es un impuesto no registrado o contabilizado por no ingresar efectivamente al Tesoro y, consecuentemente, no es computado en el cálculo de PTS_{X1} . Esta parte del gravamen no contabilizado, va a ser destinado de hecho a financiar el subsidio generado a la demanda doméstica del bien exportable, pues los demandantes internos ahora abonan un precio inferior al vigente antes de la retención²¹. Por un lado, parece ser un fenómeno similar al planteado por la noción usual de “gasto tributario”, pero con la diferencia que en éste el contribuyente eximido de un gravamen es el mismo subsidiado. Nadie paga adicionalmente ningún gravamen para financiar dicho subsidio; simplemente el Estado deja de registrar el pago del impuesto y al mismo tiempo deja de registrar el gasto o subsidio conferido o referido a un mismo sujeto. En el caso del impuesto a la producción que genera la retención, quien paga el gravamen no contabilizado, es un sujeto diferente al sujeto que es subsidiado a través de un subsidio tampoco contabilizado. El nuevo cálculo de la PTS que contemple ese gravamen no contabilizado puede expresarse de la siguiente manera:

$$(4) \quad \text{PTS}_{X2} = [T_{X0} + (t_x \cdot \text{Pd}_x \cdot Q_x)] / \text{VAS}_x$$

donde Q_x es el volumen total producido y ofertado por el productor del bien exportable. La diferencia entre (4) y (3) es:

$$(5) \quad [t_x \cdot \text{Pd}_x \cdot (Q_x - X)] / \text{VAS}, \text{ pero:}$$

$$(6) \quad Q_x - X = Dd$$

Es decir, la diferencia entre el nivel producido y las exportaciones, es la demanda doméstica del bien exportable (Dd_x). Por lo tanto, la nueva medición de la PTS_x puede expresarse como:

$$(7) \quad \text{PTS}_{X2} = [T_{X0} + (t_x \cdot \text{Pd}_x \cdot Dd_x) + (t_x \cdot \text{Pd}_x \cdot X)] / \text{VAS}_x > \text{PTS}_{X1}$$

Derechos Aduaneros

Un tratamiento conceptualmente simétrico, pero con resultado inverso, puede aplicarse al sector productor de un bien importable (o “industria sustitutiva” del bien importable). La medición tradicional de la Presión Tributaria del sector productor sustitutivo de importables (PTS_M), es la siguiente:

$$(8) \quad \text{PTS}_{M1} = T_{M0} / \text{VAS}_M$$

donde T_{M0} computa los otros impuestos pagados por el sector, diferentes a los Derechos Aduaneros, en tanto que lo recaudado por Aduana ($DA = t_m \cdot \text{Pd}_M \cdot M$) es pagado por el sector consumidor o demandante del bien importable. Pero ocurre que el DA ha aumentado el precio del bien importable, según indica la expresión (2), de manera que en rigor, el DA ha actuado como un **Impuesto al Consumo** interno del

²¹ Un ejemplo numérico simple puede resultar útil para aclarar los conceptos. Supóngase que el sector exportador produce 100 unidades de un bien cuyo precio en el mercado internacional es de un dólar. La mitad de la producción se consume internamente y la otra mitad se exporta. El tipo de cambio nominal es de 3 pesos por dólar. A ese tipo de cambio los ingresos del sector serían 300 pesos. Si el gobierno fija una retención del 33% el precio neto será de 2 pesos, y los ingresos del sector - para similar nivel de producción - serán 200 pesos. La diferencia de 100 pesos se distribuye entre el gobierno (recibe 50 pesos por la exportación de 50 unidades gravadas con 1 peso cada una) y los consumidores (reciben un subsidio total de 50 pesos ya que pagan 1 peso menos por cada unidad consumida).

bien importable, cuyo rendimiento se descompone en dos partes: la parte ya indicada recibida por el Estado a través de la Aduana ($t_m \cdot Pd_M \cdot M$) y la parte destinada a financiar el subsidio al productor sustitutivo del bien importable, igual a $[t_m \cdot Pd_m \cdot (Dd_M - M)]$. La primera es registrada en la contabilidad pública, pues el dinero ingresa al Tesoro a través de la Aduana; en tanto la segunda, que desde el punto de vista sectorial implica un impuesto negativo o subsidio al productor sustitutivo del bien importable, no es contabilizada²². Por lo tanto, la nueva medición de la Presión Tributaria Sectorial (PTS_{M2}), en este caso será:

$$(9) \quad PTS_{M2} = T_{M0} - [t_m \cdot Pd_m \cdot (Dd_M - M)] / VAS_M < PTS_{M1}$$

Finalmente, lo que interesa en materia económica como siempre no son los niveles absolutos de los precios, sino sus niveles relativos. Es así que, comparando las Presiones Tributarias Sectoriales, se obtiene:

a) En la versión tradicional (subíndice 1):

$$(10) \quad PTS_{M1} / PTS_{X1} = (T_{M0} / VAS_M) / [T_{X0} + (t_x \cdot Pd_x \cdot X)] / VAS_X$$

b) En la versión nueva (subíndice 2):

$$(11) \quad PTS_{M2} / PTS_{X2} = \{T_{M0} - [t_m \cdot Pd_m \cdot (Dd_M - M)] / VAS_M\} / [T_{X0} + (t_x \cdot Pd_x \cdot Dd_x) + (t_x \cdot Pd_x \cdot X)] / VAS_X$$

que por lo indicado en (7) y (9) resulta:

$$(12) \quad PTS_{M2} / PTS_{X2} < PTS_{M1} / PTS_{X1}$$

Habrà de notarse que la distorsión en precios relativos a favor del sector productor de bienes importables, o en contra del sector productor de bienes exportables, se logra indistintamente fijando al mismo tiempo aranceles y retenciones, o bien fijando solamente aranceles y eliminando las retenciones, o viceversa. La equivalencia se logra graduando de forma diferente el nivel de las alícuotas; es decir, si las alícuotas de retenciones y aranceles fueran similares, por ejemplo del 25%, el mismo resultado distorsivo se lograría eliminando las retenciones y elevando los aranceles al 50%, o fijando una retención del 50% con cero de aranceles.

Tipos de cambio múltiples

Finalmente, la diferenciación de precios relativos entre exportables e importables puede imaginarse como equivalente a la fijación de tipos de cambio múltiples, es decir, a una política cambiaria que diferencie los tipos de cambio vigentes para la venta de divisas provenientes de los exportables y la compra de divisas destinadas a la adquisición de los importables. Es decir, siendo:

$$(13) \quad Pd_x = Pi_x \cdot \Pi^*$$

$$(14) \quad Pd_M = Pi_M \cdot \Pi^*$$

donde, Pi_x y Pi_M son los precios internacionales en dólares de exportables e importables, respectivamente, y Π^* el tipo de cambio de equilibrio, entonces la diferenciación de precios relativos puede lograrse haciendo:

²² Nuevamente un ejemplo numérico simple puede resultar útil para aclarar los conceptos. Supóngase que el consumidor interno de un bien importable compra 100 unidades de un bien cuyo precio en el mercado internacional es de un dólar. La mitad del consumo se abastece a través del sector productor doméstico (industria sustitutiva del bien importable) y la otra mitad se importa. El tipo de cambio nominal es de 3 pesos por dólar. A ese tipo de cambio los gastos del consumidor serían 300 pesos. Si el gobierno fija un derecho aduanero del 30% sobre el valor del bien, el precio será de 3,90 pesos, los gastos del consumidor - suponiendo la misma cantidad demandada - será de 390 pesos. La diferencia de 90 pesos se distribuye entre el gobierno (que recibe 45 pesos por la importación de 50 unidades gravadas con 90 centavos cada una) y la industria sustitutiva del bien importable (que recibe un subsidio total de 45 pesos, ya que la suba del precio doméstico implica un subsidio de 90 centavos por unidad vendida, es decir, $50 \times 0,9 = 45$).

$$(15) \quad \Pi_x = \Pi^* (1 - t_x)$$

$$(16) \quad \Pi_M = \Pi^* (1 + t_m)$$

es decir,

$$(17) \quad \Pi_M \cdot \Pi^* (1 + t_m) / \Pi_x (1 - t_x). \quad \Pi^* = \Pi_M \cdot (1 + t_m) / \Pi_x (1 - t_x)$$

Conclusiones finales

El cálculo de la **PTS** difiere de la correspondiente a la **PT (Global)**, pues la primera debe contemplar los efectos de las transferencias que operan mediante decisiones de políticas públicas como las de gasto tributario y la política comercial (aranceles y retenciones). A nivel global tales efectos cancelan recíprocamente, pero a nivel sectorial no. De allí que la **PT Global** no coincida con la simple sumatoria de las **PTS**, que resultaría superior a la unidad. La agregación de más sectores al cálculo de la PTS ira cancelando esos efectos, para finalmente con la inclusión de Familias anularlos, obteniendo la **PT Global**. La conclusión final no apunta simplemente a destacar lo indicado por la expresión (12) o la (17) - tema tratado en cursos elementales de finanzas públicas - sino en destacar el error técnico usual que a pesar de esta noción elemental se suele detectar en los estudios aplicados sobre presión tributaria sectorial. La contabilidad pública debería llenar este vacío informativo necesario para el cómputo, porque técnicamente las estimaciones usuales de la presión tributaria sectorial son incorrectas. Ciertamente en estas mediciones “algo importante está faltando”.

Referencias

- AACREA (2005):** “Impuestos en el Sector Agropecuario. Efectos sobre los resultados económicos”, AACREA Área de Economía, en <http://www.aacrea.org.ar/>.
- Bird, R. (1988):** “Comments”, en *Tax Expenditures and Government Policy*, Neil Bruce (Ed.), Queen’s University, Kingston; Ontario.
- Cicowiez, M. y Di Gresia, L. (2004):** “Equilibrio General Computado: Descripción de la Metodología”. Facultad de Ciencias Económicas Universidad Nacional de La Plata, *Trabajo Docente*, Nro. 7.
- Ladd, H. F. (1999):** “The Tax Expenditure Concept after 25 Years”, en ‘*The Challenge of Fiscal Disparities for State and Local Governments. The Selected Essays of Hellen F. Ladd*’, Studies in Fiscal Federalism and State-Local Finance, Oates, W. (General Editor), Edward Elgar, Northampton, MA.”
- Musgrave, R. (1959):** “*The Theory of Public Finance*”, McGraw-Hill, New York.
- Naciones Unidas (1993):** “*Sistema de Cuentas Nacionales 1993*”.
- Piffano, H. (1983):** “La incidencia de la imposición indirecta en un enfoque de equilibrio parcial”, *Revista Económica*, Nos 2 y 3, mayo-diciembre, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, La Plata.
- Piffano, H. (2004a):** “Los Incentivos Fiscales Regionales, la Vieja y la Nueva Finanzas Públicas”. *Mimeo*. Seminario sobre ‘Análisis Económico de la Promoción Regional’, Universidad Congreso, Mendoza, Octubre, 2004, y Jornada sobre ‘La Promoción Industrial y Regional’, organizada por la Maestría en Derecho y Economía, Facultad de Derecho, UBA, Noviembre, 2004.
- Piffano, H. (2004b):** “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. (2005):** “*Notas sobre Federalismo Fiscal – Enfoques Positivos y Normativos*”, Departamento de Economía, FCE, UNLP, publicado por Se.Di.CI., UNLP.
http://sedici.unlp.edu.ar/search/request.php?id_document=ARG-UNLP-EBook-000000001&request=request
- Piffano, H. (2007):** “La Incidencia del IVA, las Retenciones y las Mediciones de la Presión Tributaria en el Sector de Exportables: el caso del Sector Agropecuario”, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, UNLP. La Plata. <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/doctrab/doc70.pdf>
- Porto, A., Piffano, H. y Di Gresia, L. (2007):** “*El Aporte Tributario de la Cadena Agroindustrial (CAI)*”, Convenio Fundación Producir Conservando y Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata, La Plata.
- Prosap-Banco Mundial (2004):** “*Análisis comparativo de la tributación y del gasto público agropecuario nacional y casos provinciales*”, Buenos Aires.
- Surrey, S. (1973):** “*Pathways to Tax Reform*”, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Surrey, S. y McDaniel, P. R. (1985):** “*Tax Expenditures*”, Harvard University Press, Cambridge, MA.

Universidad Pública: provisión subsidiada y pago diferido^{*}

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, 2007

RESUMEN

El financiamiento de la universidad pública es un tema en permanente discusión. La cuestión es si la financiación debe quedar a cargo del presupuesto o si se introducen aranceles (precios) que aporten fondos, ya sea parcial o totalmente. Este trabajo se ocupa de la cuestión estrictamente financiera del problema y el objetivo es responder a la pregunta de **en que medida** la provisión de educación universitaria a precio subsidiado es un sistema de pago diferido. O sea: el Estado incurre en ciertos gastos para proveer la educación universitaria; luego, dado el diferencial de ingresos de los que obtuvieron esa educación y la alícuota impositiva, obtiene recursos fiscales. ¿Cual es el resultado neto?

Las cuantificaciones de este trabajo, desagregados por carreras, muestran que la imposición sobre el diferencial de ingresos recupera entre el 20% (considerando sólo los ingresos laborales) y el 50% (considerando los ingresos totales). El aumento de la tasa de graduación en un 20% permitiría recuperar un 10% adicional. Sería posible cubrir una parte importante del gasto total con un arancel de nivel similar a los más bajos de las escuelas secundarias privadas. En estos cálculos no se consideró la externalidad de la educación universitaria.

JEL, clasificación: I2

Palabras claves: financiamiento universitario, pago diferido.

^{*} 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.

[†] Email luciano@depeco.econo.unlp.edu.ar

[‡] Email alberto@depeco.econo.unlp.edu.ar

Contenido

1	Introducción	3
2	El modelo	5
2.1	Mercado perfecto de capitales.....	5
2.2	Ausencia de mercado perfecto de capitales.....	6
3	Cuantificación	7
3.1	Resultados agregados.....	8
3.1.1	<i>Estimación del costo de una cohorte</i>	8
3.1.2	<i>Estimación del diferencial de recaudación generado por una cohorte</i>	9
3.1.3	<i>Efecto fiscal neto</i>	11
3.2	Resultados por carreras.....	12
3.2.1	<i>Estimación del costo de una cohorte según la carrera</i>	12
3.2.2	<i>Estimación del diferencial de recaudación por carrera</i>	13
3.2.3	<i>Efecto fiscal neto por carrera</i>	15
4	Cuantificación de alternativas	18
5	Conclusiones	19
6	Referencias	20

1 Introducción

El financiamiento de la universidad pública es un tema en permanente discusión por parte de los actores involucrados en la actividad académica (alumnos, profesores, personal no docente), los políticos y la sociedad en general. La cuestión es si la financiación debe quedar a cargo del presupuesto o si se introducen aranceles (precios) que aporten fondos, ya sea parcial o totalmente. La zigzagueante legislación argentina³ muestra que la sociedad y los políticos no tienen una respuesta satisfactoria. Detrás de esas dos formas de financiamiento aparecen las cuestiones de eficiencia y equidad y el "trade-off" entre los dos objetivos. En estos momentos el tema reaparece ante el anuncio del gobierno de introducir modificaciones a la Ley de Educación Superior, siendo los temas del financiamiento y las condiciones de admisión y permanencia como alumno regular, tres de las cuestiones que concentrarán la atención.

Este trabajo se ocupa de la cuestión estrictamente financiera del problema y el objetivo es responder a la pregunta de **en que medida** la provisión de educación universitaria subsidiada es un sistema de pago diferido.⁴

El punto central del argumento parte de la evidencia empírica que revela que el ingreso de los universitarios es mayor que el de los no universitarios⁵. Como el sistema tributario le da al gobierno el derecho de propiedad sobre una fracción de ese diferencial de ingresos, surge la pregunta planteada más arriba. O sea: el Estado incurre en ciertos gastos para proveer la educación universitaria; luego, dado el diferencial de ingresos de los que obtuvieron esa educación y la alícuota impositiva, obtiene recursos fiscales. ¿Cuál es el resultado neto?

Un antecedente lo constituye un trabajo anterior (Porto y Di Gresia, 2005) en el que 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%. En ese ejercicio se comparó el *flujo de ingresos del stock de graduados universitarios con el gasto en educación universitaria de un año (2003)*.

Otro antecedente se encuentra en Di Gresia y Porto (2006), trabajo en el que se cuantifica, para una cohorte, el saldo neto del flujo descontado de gastos e ingresos de la educación universitaria. El cálculo se realizó en *forma agregada para todos los universitarios*, considerando el alargamiento promedio de la duración de las

³ Para la evolución ver Piffano (2007).

⁴ La consideración de la imposición sobre el diferencial de ingresos como un "arancel diferido" se encuentra en Creedy (1995).

⁵ 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). Para la Argentina ver las estimaciones en la sección 3.

carreras y la tasa promedio de abandono. En el ejercicio (para 2003), la recaudación sobre el diferencial de ingresos laborales (sin computar los ingresos de capital) financiaba alrededor del 30% del gasto- utilizando una tasa de descuento del 8%, que es aproximadamente la que paga el gobierno argentino por el endeudamiento en el margen. Con una tasa de descuento del 3,9% se igualaba el valor presente de las corrientes de recaudación adicional y gasto. Se concluía que las políticas orientadas a enfrentar los problemas de abandono y alargamiento de las carreras mejorarían el valor presente del resultado neto.

Las cuantificaciones de esos dos trabajos se realizaron en forma agregada. Ahora se avanza en detallar *gastos e ingresos por carreras y calcular el nuevo saldo neto global y por carreras. Además, el cálculo de los ingresos se realiza computando los ingresos laborales y los totales –o sea, incluyendo los ingresos de capital..* La pregunta y la respuesta son importantes ya que, en caso de obtenerse un resultado negativo deberán seguirse algunos cursos de acción, actuando por el lado de los ingresos y/o de los gastos. La forma en la que se presenta el tema es en muchos casos parcial, ya que se reclama que el estado garantice el financiamiento, pero ese financiamiento implica o menor gasto público en otros bienes y/o menor gasto privado si se recurre a incrementar la presión tributaria. La forma correcta de visualizar el problema es plantear el costo de un objetivo (p.ej subsidiar la educación universitaria) en términos de otros (gastos públicos o privados). Si el resultado neto no es igual para todas las carreras existe un elemento adicional para la toma de decisiones. P.ej. puede ocurrir que una carrera tenga ingresos monetarios menores pero que exista un importante componente de consumo. En ese caso el problema es que en tanto los primeros son gravables, el segundo no está alcanzado por el sistema tributario. Otras carreras pueden tener ingresos monetarios altos pero generar desutilidad por las dificultades, cursadas intensivas, etc.⁶ ¿Es correcto en este caso que las dos carreras se ofrezcan con los mismos mecanismos de ingreso libre y a precio subsidiado?

El trabajo está organizado en la forma siguiente. En la Sección 2 se plantea el problema con un modelo simple. En la Sección 3 se presentan las cuantificaciones de los flujos de gastos e ingresos y del resultado neto. La recaudación sobre el diferencial de ingresos financia entre un 20% y un 50% del costo de una cohorte (con una tasa de descuento del 8%). Para disminuir ese resultado financiero negativo –en la medida en que no se quiera reducir otros gastos públicos o aumentar la presión tributaria- se debería actuar por el lado de los gastos y/o de los ingresos. A modo de ejemplificación en la Sección 4 se cuantifican, preliminarmente, algunas alternativas. En la Sección 5 se concluye.

⁶ Ver Ennis y Porto (2000) para un modelo analítico con funciones de utilidad que permiten que diferentes carreras generen utilidad o desutilidad para las personas.

2 El modelo

En esta sección se plantea conceptualmente el problema con un modelo basado en los desarrollos de Ennis y Porto (2000), Garcia-Peñalosa y Wälde (2000) y Di Gresia y Porto (2006). En la economía existen dos grupos de individuos que difirieren 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. La función $f(\cdot)$ 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 vida⁷.

2.1 Mercado perfecto de capitales.

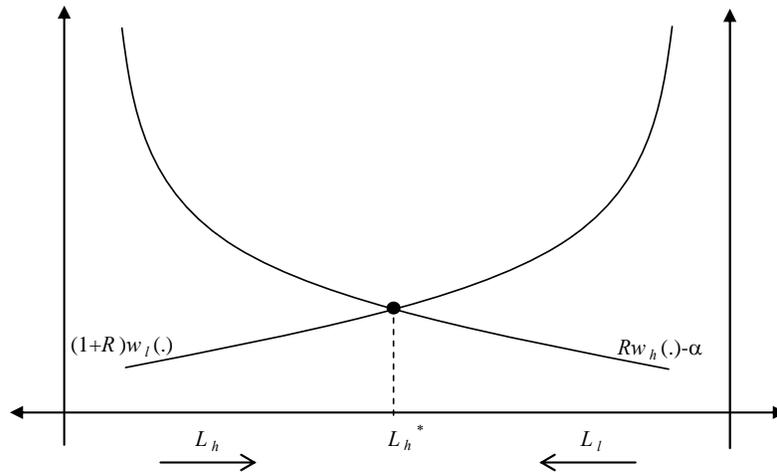
Si existe mercado perfecto de capitales los individuos pueden tomar préstamos a la tasa de interés r . Toda persona puede estudiar con independencia de su riqueza inicial. En el equilibrio se igualan los ingresos laborales netos,

$$[1] \quad w_l(1 + R) = R w_h - \alpha$$

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 (Gráfico 1).

⁷ 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.

Gráfico 1

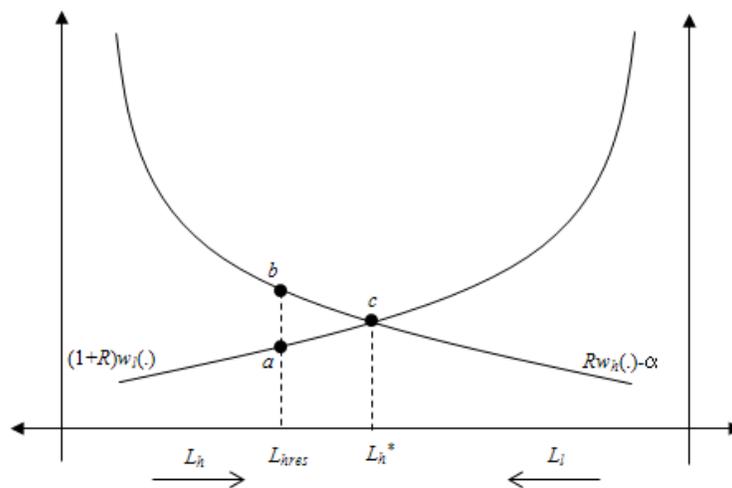


La cantidad de trabajadores con educación universitaria (L_h^*) es la eficiente ya que es la que maximiza el ingreso total de la economía.

2.2 Ausencia de mercado perfecto 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. El Gráfico 2 presenta la situación.

Gráfico 2



El equilibrio con restricciones crediticias implica una pérdida de ingresos igual al triángulo abc . El gobierno puede actuar para corregir esa falla del mercado

subsidiando la educación universitaria de modo de lograr la asignación eficiente de los trabajadores. El subsidio aumentará el gasto público, pero el gobierno obtendrá recaudación adicional al gravar la ganancia de ingresos representada por el triángulo. En el Gráfico 2 el mecanismo de subsidio-impuesto desplaza la curva de los ingresos netos de los trabajadores con educación universitaria hacia arriba, ya que son receptores de subsidio neto. Son los únicos receptores de subsidio y pagan impuestos como el resto de los trabajadores. La curva de los trabajadores L_l se desplaza hacia abajo, ya que pagan impuestos sin recibir el subsidio. La magnitud de los desplazamientos depende del tamaño del subsidio y del sistema impositivo aplicado. El ejercicio de este trabajo es cuantificar los flujos de ingresos y gastos públicos y el resultado neto.

3 Cuantificación

En el modelo simple presentado hay dos períodos y el impuesto y el subsidio son contemporáneos. En la realidad hay n períodos y los impuestos y gastos ocurren en distintos momentos del tiempo. Además, en un año dado el presupuesto universitario se asigna a estudiantes de distintas cohortes y en el proceso productivo trabajan universitarios graduados en distintos momentos del tiempo. Para realizar una aproximación empírica se cuantifica el flujo de gastos e ingresos correspondientes a una cohorte. El valor presente (período 1) de los gastos del presupuesto universitario para esa cohorte de estudiantes viene dado por

$$[2] \quad \text{VPG}_1 = G_t (1 + r)^{t-1} \quad t = 1, 2, \dots, n$$

donde VPG es el valor presente de los gastos; G_t es el gasto en el año t y r es la tasa de interés.

El valor presente de los impuestos (VPT) es

$$[3] \quad \text{VPT}_1 = T_t (1 + r)^{t-1} \quad t = 1, 2, \dots, n$$

siendo $T_t = a (I_{ut} - I_{not})$.

I_{ut} (I_{not}) es el ingreso de los universitarios (no universitarios) en t y a es la alícuota impositiva que se supone constante.

Para realizar los cálculos se adoptan varios supuestos simplificadores. En primer lugar, que las productividades marginales de los dos grupos de trabajadores permanecen constantes pese a que se modifican las cantidades de personas en cada uno de los grupos; en segundo lugar, que la mayor cantidad relativa de universitarios no origina ninguna de las externalidades positivas que se asignan a la

educación universitaria –sobre la productividad general de la economía en particular y, más en general, sobre la vida en sociedad.⁸

3.1 Resultados agregados⁹

En una primera aproximación se presenta el cálculo para los datos agregados, sin diferenciar por carreras universitarias. Los factores determinantes del resultado son: (a) duración de la carrera, que afecta el costo de educar a la cohorte; (b) tasa de desgranamiento¹⁰ de la cohorte; (c) costo fijo de formar una cohorte¹¹; (e) ingresos en el ciclo de vida de los individuos.

Para la cuantificación se utiliza información proveniente de la Encuesta Permanente de Hogares¹² correspondiente al año 2003.¹³ El cálculo se divide en dos partes: (i) estimación del costo en valor presente de educar una cohorte; (ii) estimación de los ingresos diferenciales descontados en el tiempo de la cohorte bajo análisis.

3.1.1 Estimación del costo de una cohorte

Para la estimación (i) se emplean los siguientes supuestos: (a) se considera una duración promedio de carreras de 8 años; (b) 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 (Fuente Secretaría de Extensión Universitaria); (c) 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); (d) las tasas de desgranamiento anuales se han elaborado tomando como referencia la dinámica de una cohorte particular;¹⁴ se supuso una proporción de costos fijos del 10%; y se descontó el flujo de gasto por una tasa de 8% anual.¹⁵

La estimación del costo descontado de educar una cohorte se presenta en la Tabla 1.

⁸ McMahon (2002) 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.

⁹ Tomado de Porto y Di Gresia (2006)

¹⁰ Grado de abandono de la carrera en cada año de avance de los estudios. Se determina en base a Porto y Di Gresia (2004).

¹¹ Existen ciertos costos educativos no asociados a la cantidad de alumnos que tenga una cohorte (p.ej. infraestructura básica, administración, etc.)

¹² Fuente INDEC.

¹³ La elección del año 2003 se debe a la presencia de una variable (p57) que permite identificar la carrera que sigue el individuo. Esta variable fue eliminada de la EPH cuando se implementó la encuesta continua.

¹⁴ Se consideran los resultados del análisis de cohortes de la Universidad Nacional de La Plata (Facultad de Ciencias Económicas).

¹⁵ Esta tasa se fundamenta en el costo de financiamiento que enfrenta el gobierno nacional en sus colocaciones de deuda.

Tabla 1 – Estimación del costo descontado de educar una cohorte (millones de pesos)

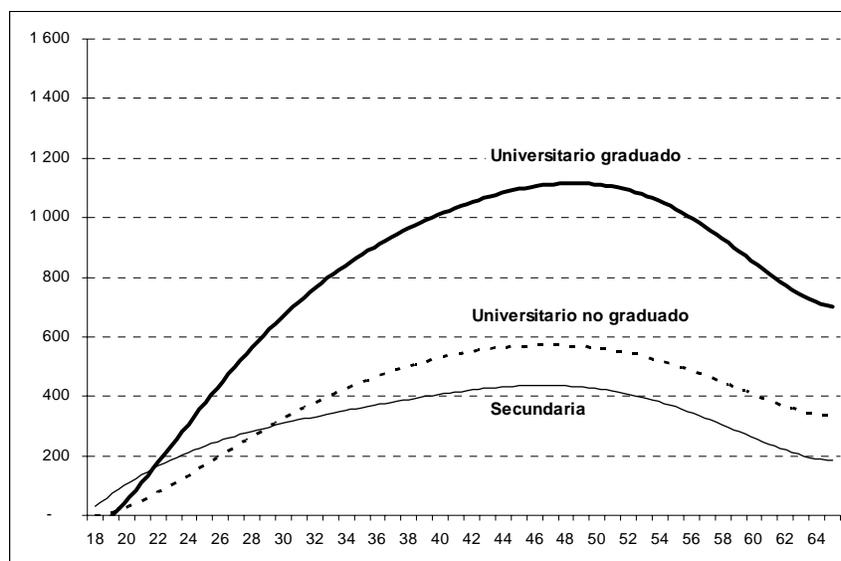
Año	Desgrana miento	Estudiantes acumulados	Costo fijo	Fracción costo variable	Costo variable	Costo total	Costo descontado
1	100%	300 000	25	33%	593	618	618
2	50%	150 000	25	16%	296	321	298
3	40%	120 000	25	13%	237	262	225
4	30%	90 000	25	10%	178	203	161
5	25%	75 000	25	8%	148	173	127
6	22%	66 000	25	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%

3.1.2 Estimación del diferencial de recaudación generado por una cohorte

Respecto del componente (ii) del cálculo, la información proveniente de la EPH permite estimar los perfiles de ingresos durante la vida de un individuo según el nivel de educación. El Gráfico 3 muestra dichos perfiles para el caso de un universitario graduado, no graduado y un individuo con estudios secundarios.

Gráfico 3 – Perfiles de ingresos laborales agregado de carreras universitarias (\$ mensuales)



Para cuantificar el diferencial de ingresos de la educación universitaria se estimaron los perfiles de ingresos de tres tipos de individuos: (1) individuo con educación secundaria completa entre 18 y 65 años de edad; (2) individuo graduado

universitario entre 18 y 65 años de edad;¹⁶ e individuo con estudios universitarios incompletos entre 18 y 65 años de edad.¹⁷

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.

La cuantificación presentada en esta sección se basa solamente 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 laboral 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 2003.¹⁸

El cálculo en valor presente se expone en la Tabla 2, donde se aprecia que el diferencial de ingresos de la educación universitaria completa genera una mayor recaudación de 497 millones de pesos en valor presente. En el caso de la educación universitaria incompleta no se general diferencial de recaudación (negativo en 4 millones de pesos en valor presente).¹⁹

¹⁶ Este perfil de ingresos comprende la etapa de estudiante universitario y la posterior etapa activa del individuo.

¹⁷ Este perfil de ingresos comparte con el anterior la primera etapa de estudiante universitario.

¹⁸ El individuo se calcula con la media de las variables X .

¹⁹ Los individuos con educación universitaria incompleta tiene mayores ingresos al final de la vida activa respecta de los individuos con sólo educación secundaria. Sin embargo este mayor ingreso no compensa el menor ingreso inicial. Esta compensación depende en gran medida de la tasa de descuento aplicada.

**Tabla 2 – Estimación de ingresos laborales acumulados durante la vida
Diferencial de ingresos y recaudación de la educación universitaria
(tasa de descuento 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.

3.1.3 Efecto fiscal neto

Los resultados indican que el valor presente del gasto de la cohorte es de 1697 millones de pesos y el valor presente de la recaudación sobre el diferencial de ingresos es de 493 millones. En este cálculo agregado, considerando sólo el diferencial de ingresos laborales, se recupera algo menos de un tercio del gasto total. El efecto fiscal neto es negativo en 1203 millones de pesos en valor presente.

Tabla 3 – Efecto fiscal neto con tasa de descuento de 8%

Efecto fiscal	Monto (en millones de \$ descontados)
Diferencial de ingresos cohorte	493
Costo educación universitaria cohorte	1 697
Efecto fiscal neto	-1 203

Al evaluar este resultado deben tenerse presente las siguientes cuestiones: en primer lugar, que se trata de un cálculo agregado y que se han considerado sólo los ingresos laborales declarados; el ajuste por sub-declaración y el agregado de una fracción de los ingresos de capital –dada la mayor capacidad de ahorro de los graduados- incrementará el valor presente de los ingresos; en segundo lugar, tal como se expresó antes, no se computó ninguna externalidad de la educación universitaria; en tercer lugar, los datos corresponden a 2003 lo que puede alterar no solo los gastos sino también los ingresos totales y los ingresos relativos de las carreras; finalmente, el resultado es sensible a la tasa de descuento; p.ej. si la tasa de descuento fuera del 4%, la recaudación sobre el diferencial de ingresos financiaría aproximadamente el 50% del gasto total.

3.2 Resultados por carreras

La estimación agregada presentada en la sección anterior puede ser perfeccionada considerando las diferentes carreras que pueden estudiar los individuos. Las carreras universitarias constituyen un conjunto heterogéneo donde se mezclan carreras con altos ó bajos ingresos laborales posteriores, y con distintos niveles de costos para la prestación por parte de las universidades. Esta heterogeneidad resulta relevante de considerar en la problemática tratada en este trabajo.

3.2.1 Estimación del costo de una cohorte según la carrera

En la Tabla 4 se presenta el cálculo del costo de educar una cohorte según la carrera. Se utiliza información del costo relativo entre disciplinas según un indicador de complejidad académica elaborado en 2003 por el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN). Se pondera el costo unitario relativo por la cantidad de alumnos en cada disciplina, según información del anuario de estadísticas universitarias (Ministerio de Educación de la Nación).

Tabla 4 - Estimación del costo descontado de educar una cohorte según la carrera (millones de pesos)

Rama / Disciplina	Particip.(1)	Costo relativo (Derecho=1) (2)	Costo descontado (millones de \$)		
	[8]	[9]	[10]=[8]*sum[7]	[11]=[9]*[10]	reescalado
1 CIENCIAS BASICAS Y TECNOLOGICAS					
1.1 Ciencias Agropecuarias	2.7%	2.0438	46	95	59
1.2 Arquitectura	5.7%	1.7518	96	168	104
1.3 Ingeniería, Agrimensura y Tecnología	15.7%	1.9236	267	514	319
1.4 Ciencias exactas y naturales	4.8%	1.6263	81	132	82
1.5 Bioquímica, Farmacia y Química	2.1%	1.9490	35	68	42
2 CIENCIAS SOCIALES					
2.1 Administración, Economía y Organización	19.5%	1.1937	331	395	245
2.2 Derecho, Ciencias Políticas y Diplomáticas	13.4%	1.0000	227	227	141
3 HUMANIDADES					
3.1 Filosofía y letras	0.9%	1.2551	15	18	11
3.2 Ciencias de la Educación	6.9%	1.2551	117	147	91
3.3 Otras ciencias humanas	9.4%	1.2551	159	200	124
3.4 Bellas Artes	4.5%	1.4921	77	115	71
4 CIENCIAS MEDICAS					
4.1 Medicina	4.3%	2.7202	74	201	124
4.2 Odontología	1.2%	2.3223	20	47	29
4.3 Paramédicas	6.9%	2.7171	118	320	198
4.4 Auxiliares de la Medicina	1.9%	2.7171	33	90	56
TOTAL	100.0%		1 697	2 737	1 697

(1) Fuente: cantidad de alumnos según Anuario de Estadísticas Universitarias, Ministerio de Educación, 2004.

(2) Fuente: indicador del costo relativo por alumno. Elaborado en base a indicador de complejidad académica producido por el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN)

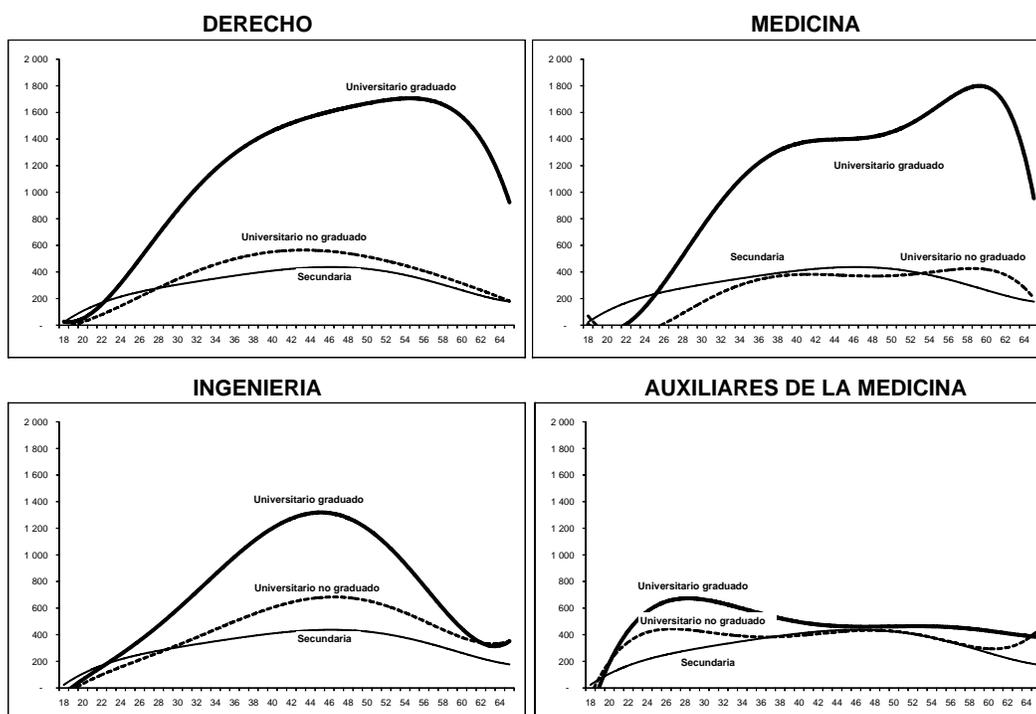
Se distribuyó el costo agregado presentado en la Tabla 1, entre las diferentes disciplinas universitarias. Las disciplinas más costosas por alumnos son las pertenecientes a la rama de las ciencias médicas. El mayor costo total por carrera se observa en las disciplinas de ingeniería y administración-economía, debido a la gran cantidad de alumnos.²⁰

²⁰ No obstante su bajo costo por alumno de administración-economía.

3.2.2 Estimación del diferencial de recaudación por carrera

El perfil de ingresos presentado en el Gráfico 3 puede estimarse para las diferentes disciplinas universitarias.²¹ Como ejemplo, en el Gráfico 4 se presentan los perfiles de ingreso para las disciplinas de derecho, medicina, ingeniería y auxiliares de la medicina.

Gráfico 4 – Perfiles de ingresos para algunas disciplinas universitarias



Resulta interesante analizar algunas características de los perfiles de ingresos de las disciplinas seleccionadas.

- Derecho y medicina muestran perfiles similares en el caso de los graduados universitarios. Ambas registran sus niveles máximos al final de la vida activa del individuo. Una hipótesis posible es que las relaciones interpersonales y la experiencia juegan un papel importante como determinantes del ingreso.
- Por el contrario, Ingeniería muestra el máximo de ingreso en la mitad de la vida activa del graduado universitario. Esto podría implicar un proceso de obsolescencia del capital humano acumulado por el graduado.

²¹ Para la estimación por carrera se emplea la variable p57 presente en la EPH hasta el año 2003. Como ya se indicó previamente, por esta causa no se utiliza información de EPHs más recientes.

- Resulta interesante el perfil de ingresos del universitario no graduado dentro de la disciplina de medicina, dado que muestra niveles de ingresos similares al individuo con educación secundaria.
- En el caso de los auxiliares de la medicina se observa que el perfil de ingresos del graduado y el no graduado son bastante similares.

La Tabla 5 expone el valor presente del flujo de ingresos de los individuos con secundaria completa, universitario no graduado y universitario graduado.

**Tabla 5 – Valor presente del flujo de ingresos laborales por carrera
(tasa de descuento 8%)**

Rama / Disciplina	Valor Presente Neto del Flujo de Ingresos (18 a 65 años)		
	Secundaria completa	Universitario no graduado	Universitario graduado
1 CIENCIAS BASICAS Y TECNOLOGICAS			
1.1 Ciencias Agropecuarias	41 438	36 859	71 237
1.2 Arquitectura	41 438	27 278	70 257
1.3 Ingeniería, Agrimensura y Tecnología	41 438	44 264	82 145
1.4 Ciencias exactas y naturales	41 438	31 486	65 348
1.5 Bioquímica, Farmacia y Química	41 438	34 078	78 016
2 CIENCIAS SOCIALES			
2.1 Administración, Economía y Organización	41 438	47 095	94 326
2.2 Derecho, Ciencias Políticas y Diplomáticas	41 438	41 938	113 866
3 HUMANIDADES			
3.1 Filosofía y letras	41 438	30 273	50 961
3.2 Ciencias de la Educación	41 438	43 120	83 815
3.3 Otras ciencias humanas	41 438	34 352	69 091
3.4 Bellas Artes	41 438	31 427	40 078
4 CIENCIAS MEDICAS			
4.1 Medicina	41 438	20 320	93 977
4.2 Odontología	41 438	24 560	74 618
4.3 Paramédicas	41 438	27 327	84 281
4.4 Auxiliares de la Medicina	41 438	56 021	73 553
Tasa de descuento anual utilizada :	8.00%		

Puede observarse que en muchas disciplinas el valor presente de los ingresos logrados por un universitario no graduado resulta menor al que obtiene un individuo con universitaria completa. El hecho de no lograr ingresos en los primeros años de la vida activa del individuo es el factor determinante de este resultado, dada la elevada tasa de descuento intertemporal utilizada.

3.2.3 Efecto fiscal neto por carrera

El efecto fiscal neto por carrera se expone en la Tabla 6, donde se utilizan los ingresos laborales de los individuos. El valor presente de la recaudación sobre el diferencial de ingresos es de 337 millones de pesos, de modo que se recupera un quinto del gasto total. La estimación utilizando los ingresos totales se presenta en la Tabla 7. En este caso se recupera la mitad del gasto de la cohorte.

Puede observarse que hay disciplinas que incluso muestran un efecto recaudatorio negativo, debido al efecto de los graduados no universitarios.²² Cuando se computa también el costo de cada disciplina, se observa que todas las carreras muestran un efecto fiscal negativo.

La mayor recuperación de los costos se observa en Derecho, que tiene un costo de cohorte de 141 millones de pesos, y se recuperan 119 millones de pesos. Cuando se computan los ingresos totales de los individuos, la disciplina de Derecho pasa a tener un efecto fiscal positivo de 33 millones de pesos (141 millones de costo, frente a una recuperación de 174 millones).

En el otro extremo, la disciplina de paramédicos muestra un costo de cohorte de 198 millones de pesos, y se pierden ingresos por 23 millones de pesos (efecto no graduados). El efecto fiscal neto en este caso es negativo en 221 millones de pesos.

²² Con diferencial de ingresos negativo respecto a los individuos con educación secundaria completa.

Tabla 6 - Efecto recaudatorio del diferencial de ingresos laborales, costo de la cohorte y efecto fiscal neto

Rama / Disciplina	Diferencial de ingresos por individuo (respecto de secundaria completa)		Cohorte universitarios		Diferencial de ingresos total cohorte (millones de pesos)		Efecto recaudatorio (millones de pesos)			Costo cohorte (millones de pesos)	Diferencia cohorte (millones de pesos)
	Universitario no graduado	Universitario graduado	Universitario no graduado	Universitario graduado	Universitario no graduado	Universitario graduado	Universitario no graduado	Universitario graduado	Total		
										[1]	[2]	[3]	[4]	[5]=([1]*[3])/10000	[6]=([2]*[4])/10000	[7]=([5]*[7])+(6)*[8]	[8]=([6]*[8])	[9]=([7]+[8])	[10]	[11]=[9]-[10]
1 CIENCIAS BASICAS Y TECNOLOGICAS											
1.1 Ciencias Agropecuarias	-4 579	29 799	6 843	1 369	-31	41	-7	10	2	59	-57
1.2 Arquitectura	-14 160	28 820	14 154	2 831	-200	82	-48	19	-28	104	-133
1.3 Ingeniería, Agrimensura y Tecnología	2 826	40 708	39 370	7 874	111	321	26	76	103	319	-216
1.4 Ciencias exactas y naturales	-9 952	23 910	11 999	2 400	-119	57	-28	14	-15	82	-97
1.5 Bioquímica, Farmacia y Química	-7 360	36 579	5 156	1 031	-38	38	-9	9	-0	42	-42
2 CIENCIAS SOCIALES											
2.1 Administración, Economía y	5 657	52 888	48 744	9 749	276	516	66	123	188	245	-56
2.2 Derecho, Ciencias Políticas y Diplomática	500	72 428	33 465	6 693	17	485	4	115	119	141	-21
3 HUMANIDADES											
3.1 Filosofía y letras	-11 165	9 523	2 156	431	-24	4	-6	1	-5	11	-16
3.2 Ciencias de la Educación	1 683	42 377	17 248	3 450	29	146	7	35	42	91	-49
3.3 Otras ciencias humanas	-7 086	27 653	23 435	4 687	-166	130	-40	31	-9	124	-132
3.4 Bellas Artes	-10 011	-1 360	11 342	2 268	-114	-3	-27	-1	-28	71	-99
4 CIENCIAS MEDICAS											
4.1 Medicina	-21 117	52 539	10 874	2 175	-230	114	-55	27	-27	124	-152
4.2 Odontología	-16 878	33 180	3 000	600	-51	20	-12	5	-7	29	-37
4.3 Paramédicas	-14 111	42 844	17 342	3 468	-245	149	-58	35	-23	198	-221
4.4 Auxiliares de la Medicina	14 583	32 116	4 874	975	71	31	17	7	24	56	-31
TOTAL			250 000	50 000	-714	2 129	-170	507	337	1 697	-1 360

Tasa promedio sistema tributario **23.80%**

Tabla 7 - Efecto recaudatorio del diferencial de ingresos totales, costo de la cohorte y efecto fiscal neto

Rama / Disciplina	Diferencial de ingresos por individuo (respecto de secundaria completa)		Cohorte universitarios		Diferencial de ingresos total cohorte (millones de pesos)		Efecto recaudatorio (millones de pesos)			Costo cohorte (millones de pesos)	Diferencia (millones de pesos)
	Universitario no graduado	Universitario graduado	Universitario no graduado	Universitario graduado	Universitario no graduado	Universitario graduado	Universitario no graduado	Universitario graduado	Total		
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]=[1]*[3]/10000	[6]=[2]*[4]/10000	[7]=[5]*alicuota	[8]=[6]*alicuota	[9]=[7]+[8]	[10]	[11]=[9]+[10]
1 CIENCIAS BÁSICAS Y TECNOLÓGICAS											
1.1 Ciencias Agropecuarias	8 406	44 925	6 843	1 369	58	61	14	15	28	59	-31
1.2 Arquitectura	1 745	37 932	14 154	2 831	25	107	6	26	31	104	-73
1.3 Ingeniería, Agrimensura y Tecnología	11 617	50 986	39 370	7 874	457	401	109	96	204	319	-114
1.4 Ciencias exactas y naturales	-2 690	41 065	11 999	2 400	-32	99	-8	23	16	82	-66
1.5 Bioquímica, Farmacia y Química	497	44 604	5 156	1 031	3	46	1	11	12	42	-31
2 CIENCIAS SOCIALES											
2.1 Administración, Economía y	11 880	57 986	48 744	9 749	579	565	138	135	272	245	28
2.2 Derecho, Ciencias Políticas y Diplomática	6 268	77 595	33 465	6 693	210	519	50	124	174	141	33
3 HUMANIDADES											
3.1 Filosofía y letras	-7 828	22 589	2 156	431	-17	10	-4	2	-2	11	-13
3.2 Ciencias de la Educación	4 049	42 603	17 248	3 450	70	147	17	35	52	91	-39
3.3 Otras ciencias humanas	1 474	31 309	23 435	4 667	35	147	8	35	43	124	-81
3.4 Bellas Artes	-6 155	11 203	11 342	2 268	-70	25	-17	6	-11	71	-82
4 CIENCIAS MÉDICAS											
4.1 Medicina	-6 751	58 292	10 874	2 175	-73	127	-17	30	13	124	-112
4.2 Odontología	-4 646	39 945	3 000	600	-14	24	-3	6	2	29	-27
4.3 Paramédicas	-7 499	47 797	17 342	3 468	-130	166	-31	39	9	198	-190
4.4 Auxiliares de la Medicina	13 503	30 872	4 874	975	66	30	16	7	23	56	-33
TOTAL			250 000	50 000	1 165	2 475	277	589	866	1 697	-831

Tasa promedio sistema tributario **23.80%**

4 Cuantificación de alternativas.

Los cálculos desagregados indican que la recaudación sobre el diferencial de ingresos de los graduados universitarios recupera entre el 20% y el 50% de los gastos, según se consideren sólo los ingresos laborales o la totalidad de los ingresos. Si se incluyera la externalidad de la educación universitaria el resultado mejoraría, pero no se cuenta con información para cuantificar ese efecto.

Hay algunas alternativas de política universitaria que permitirían mejorar el resultado neto, actuando por el lado de los gastos y de los recursos. La evidencia muestra que el rendimiento académico de los alumnos universitarios es bajo, que la duración promedio de las carreras es casi 60% superior a la teórica, y que la relación graduados-ingresantes es muy baja. El mejoramiento en estos frentes permitiría reducir el valor presente del costo de la cohorte y aumentar el valor presente de los ingresos –ya que, por un lado, como surge de la Tabla 5 el valor presente de los ingresos de las personas con universitaria incompleta es menor que el de aquellas con secundaria completa; por otro lado, de graduarse en menor tiempo, los universitarios obtendrán antes el diferencial de ingresos. A modo de ejemplo, en Porto y Di Gresia (2006) se estimó que si los graduados de la cohorte aumentaban un 20% se recuperaba un 10% adicional de los gastos.

También se podría actuar por el lado de los ingresos. Aproximadamente el 40% de los ingresantes a la universidad han completado las etapas educativas previas en escuelas privadas. En general, se acepta que en esas etapas previas es donde el elemento de externalidad de la educación es mayor y donde estaría más justificado el subsidio estatal. El arancel más bajo para las escuelas secundarias privadas en la actualidad se ubica en alrededor de 100 pesos mensuales, valor que llevado al año 2003 es de 72 pesos mensuales.²³ Suponiendo que se cobra durante diez meses por año, se obtiene la situación presentada en la Tabla 8.

Tabla 8 – Simulación de financiamiento del costo de la cohorte con arancel

Año	Estudiantes acumulados	Arancel anual en millones de pesos (1)	Arancel descontado en millones de pesos	Costo de cohorte con arancel en millones de pesos
	[1]	[2]	[3]	[4]
1	300.000	216	216	402
2	150.000	108	100	198
3	120.000	86	74	151
4	90.000	65	51	110
5	75.000	54	40	88
6	66.000	48	32	73
7	60.000	43	27	63
8	50.000	36	21	51
	911.000	656	562	1.135

Nota:

(1) Arancel de \$72 mensuales en 10 meses durante el año.

²³ Según variación de IPC entre promedio año 2003 y julio de 2007.

La Tabla 8 muestra que este esquema de arancel permite financiar el 33% del costo total de la cohorte.²⁴ Se trata de un primer cálculo ya que, tal como se expresó antes, el arancel debería ser diferenciado en función de los costos relativos y el componente de consumo-inversión de cada carrera.

5 Conclusiones

El financiamiento de la universidad pública es un tema en permanente discusión por parte de los actores involucrados en la actividad académica (alumnos, profesores, personal no docente), los políticos y la sociedad en general. La cuestión es si la financiación debe quedar a cargo del presupuesto o si se introducen aranceles (precios) que aporten fondos, ya sea parcial o totalmente. Detrás de esas dos formas de financiamiento aparecen las cuestiones de eficiencia y equidad y el "trade-off" entre los dos objetivos. En estos momentos el tema reaparece ante el anuncio del gobierno de introducir modificaciones a la Ley de Educación Superior, siendo los temas del financiamiento y las condiciones de admisión y permanencia como alumno regular tres de las cuestiones que concentrarán la atención.

Este trabajo se ocupa de la cuestión estrictamente financiera del problema y el objetivo es responder a la pregunta referida a si la provisión de educación universitaria a precio subsidiado no es en la realidad, total o parcialmente, un sistema de pago diferido. El punto central del argumento parte de la evidencia empírica que revela que el ingreso de los universitarios es mayor que el de los no universitarios. Como el sistema tributario le da al gobierno el derecho de propiedad sobre una fracción de ese diferencial de ingresos, surge la pregunta planteada más arriba. O sea: el Estado incurre en ciertos gastos para proveer la educación universitaria; luego, dado el diferencial de ingresos de los que obtuvieron esa educación y la alícuota impositiva, obtiene recursos fiscales. ¿Cual es el resultado neto?

Las cuantificaciones de este trabajo, desagregados por carreras, muestran que la imposición sobre el diferencial de ingresos recupera entre el 20% (considerando sólo los ingresos laborales) y el 50% (considerando los ingresos totales). El aumento de la tasa de graduación en un 20% permitiría recuperar un 10% adicional. Sería posible cubrir una parte importante del gasto total con un arancel de nivel similar a los más bajos de las escuelas secundarias privadas. En estos cálculos no se consideró la externalidad de la educación universitaria.

²⁴ Podría diseñarse un esquema de cobro de arancel que sólo afectara al 40% de alumnos que provienen de educación secundaria privada. Esto implicaría que el arancel financiara el 13% del costo de la cohorte, aunque serían relevantes las dificultades de implementación de tal mecanismo.

6 Referencias

- [1] Creedy J. (1995): *The Economics of Higher Education*, E. Elgart.
- [2] Ennis H. y A. Porto (2000): “On the Admisión Process to Higher Education in Argentina”, Seminario No 29/2000 de la Universidad del CEMA, Buenos Aires.
- [3] 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).
- [4] 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.
- [5] McMahon, W.W. (2002): *Measuring the Social Benefits*, Oxford University Press.
- [6] Piffano H. (2007): “El encuadre normativo económico-financiero de las Universidades Nacionales durante los 50 años de vida de la AAEP”. Desarrollado en el marco del PICT 2002, No 02-11297.
- [7] 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.
- [8] 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.
- [9] Porto A. y L. Di Gresia (2006): “Financiamiento y eficiencia del gasto público social: El caso de las universidades públicas”, *Anales (CD) de las 39 Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas*, Universidad Nacional de Córdoba.

JORNADAS INTERNACIONALES DE FINANZAS PÚBLICAS 2007

UNA MIRADA RETROSPECTIVA A LOS ESTUDIOS DE FINANZAS PÚBLICAS EN ARGENTINA DE LOS ÚLTIMOS 20 AÑOS

AUTORES¹:

Walter Rosales. Universidad Nacional de La Plata

Rubén Armando Pelozo. Universidad Nacional del Nordeste

Direcciones de Contacto:

Walter75@yahoo.com

rubenpelozo@arnet.com.ar

Dirección Postal:

Rubén Pelozo: Juan de Dios Mena 1031, Resistencia, Chaco. TE 03722 – 452344

Walter Rosales: 34 N° 1076 ½ Dto. C e/ 16 y 17, La Plata, Prov. De Buenos Aires. CP:
1900

JEL: H00

PALABRAS CLAVES: Finanzas Públicas, eficiencia y equidad, normativismo y positivismo, política públicas.

¹ Se agradece la valiosa participación de la Lic. Ana Liuzzi, y de la alumna Romina Rocio Ramírez, que colaboraron en la elaboración de este estudio.

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este estudio es realizar un análisis de la evolución de los estudios en Finanzas Públicas en Argentina. Considerando los trabajos publicados en los últimos 20 años (1986-2006) en las Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas (Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba) se pretende determinar cuál ha sido la contribución a la disciplina en el aspecto académico, sus aportes a las políticas públicas y los principales tópicos de interés de estos estudios, entre otros ítems importantes.

Se revisan las publicaciones anuales de los trabajos presentados en las Jornadas. Cada trabajo es analizado desde tres puntos de vista: (i) el tema elegido; (ii) la metodología empleada; (iii) las conclusiones a las que llega. La información relevante extraída es tabulada en forma sistemática. De esta manera se elabora una base de datos, la cual es procesada para realizar el análisis objeto de este trabajo. Este análisis es complementado con una revisión conceptual sobre la evolución de las Finanzas Públicas, sus diferentes escuelas y enfoques.

Sobre los temas estudiados: se pretende determinar cuáles han sido los tópicos que más han atraído la atención de los autores; si los temas estudiados varían en el tiempo o con distintos contextos económicos; cuáles son los sectores más estudiados (educación, salud, defensa, infraestructura, seguridad social, incidencia tributaria, administración presupuestaria, balance fiscal, etc.); si hay interés por aspectos de equidad tanto como de eficiencia, etc.

Sobre las metodologías empleadas: se busca determinar cuáles son los grandes enfoques seguidos en diferentes trabajos; si se estudia a las Finanzas Públicas desde la teoría, con enfoques prácticos o ambos; si se analiza desde el punto de vista macro o microeconómico; a qué otras disciplinas se recurren para complementar los estudios; entre otros aspectos a considerar.

Sobre las conclusiones y resultados de los estudios: este punto pretende precisar en líneas generales cuál es la contribución de los estudios a la disciplina de las Finanzas Públicas en su campo teórico y empírico y cuál es el aporte que se realiza a los tomadores de decisiones en materia de políticas públicas; y cuál es el grado de asociación entre la actividad académica y la toma de decisiones políticas.

En función de lo expuesto, el trabajo se organiza de la siguiente forma: en la sección I se presenta la discusión conceptual acerca de las finanzas públicas y sus diferentes enfoques. En la sección II, se desarrolla el análisis de los trabajos relevados. Finalmente, en la sección III se presentan las conclusiones.

MARCO CONCEPTUAL

Las Finanzas Públicas desde la Teoría

La disciplina de las Finanzas Públicas ha ido evolucionando a través del tiempo. La siguiente cita ilustra esta idea: “Si este libro se hubiera escrito hace veinticinco años, se habría titulado *Hacienda pública* y habría girado en torno a las fuentes de los ingresos fiscales. El título *Economía del sector público* y el mayor alcance que implica no son, sin embargo, accidentales. En los últimos años, el gasto público ha alcanzado niveles históricos y actualmente representa en países occidentales cifras próximas o superiores a un tercio del producto nacional bruto. (...) Durante ese periodo, la teoría económica del sector público ha florecido.” (Stiglitz, 1988).

Tal como es mencionado, los nuevos desarrollos de Economía del sector público han dado lugar a nuevas teorías y enfoques, sobre todo en el ámbito del gasto público² y tributación óptima. Rosen (2002) sostiene que uno de los logros más importantes en el campo de la Hacienda Pública ha sido precisamente la integración más estrecha del análisis del gasto público y de la imposición con la teoría económica básica.

En general, el estudio de la economía del sector público comprende 3 aspectos (Stiglitz, 1988):

1. saber qué actividades realiza el sector público y cómo están organizadas;
2. comprender y prever, en la medida de lo posible, todas las consecuencias de estas actividades del Estado;
3. evaluar otras medidas posibles.

Distintas Concepciones del Estado

Resulta prácticamente imprescindible vincular a las Finanzas Públicas con el Estado, ya que consiste esencialmente en un análisis complejo de la relación entre los individuos y éste. Sobre todo, si se tiene en cuenta que el Estado está asociado a actividades de imposición y gasto. Son precisamente estas actividades las que generan posturas y concepciones disímiles y hasta contradictorias sobre el Estado y el rol que éste debe desempeñar.

Rosen (2002) sintetiza en dos las diferentes perspectivas del Estado sobre su actuación en la esfera económica:

- Perspectiva orgánica: en esta concepción la sociedad se concibe como un organismo natural. Cada individuo es una parte del mismo, y el Estado puede ser entendido como su corazón. Los objetivos sociales se establecen por el Estado, quien a su vez conduce a la sociedad hacia su realización. Dado que los

² Los desarrollos del último siglo por el lado del gasto público comprenden desde el análisis costo-beneficio a la escuela de la Elección Pública.

objetivos de la comunidad pueden ser diferentes, el modo en que se seleccionan puede ser crucial.

- Perspectiva mecanicista: en contraposición al enfoque anterior, esta perspectiva no considera al Estado como una parte orgánica de la sociedad. Por el contrario, el Estado existe para asegurar el bien del pueblo. En la práctica, el gobierno es una delegación de poder y los responsables políticos son los delegados; y ambos están para servir a la población. Incluso, el Estado más limitado tiene al menos la función de proteger a sus ciudadanos. Dentro de este enfoque, las posturas en torno al rol del Estado divergen, siendo los extremos un Estado limitado (postura escéptica sobre la capacidad de los gobiernos para mejorar el bienestar social) versus un Estado ampliamente intervencionista a favor de los individuos. Pero se presupone un trade off entre el intervencionismo y la libertad individual.

Desde la concepción de la Economía moderna, han predominado diferentes enfoques en torno al Estado. Una breve descripción se presenta a continuación:

Enfoque clásico:

Como reacción a las ideas mercantilistas, surge la obra de Smith (1776). Su concepto de la mano invisible concilia el interés individual y el bien común. A través de la competencia se alcanza la eficiencia asignativa.

Seguidores de esta idea tales como J.S. Mill promulgaron la idea del laissez faire con implicancias acerca del rol del Estado. Este Estado minimiza su intervención en la economía y solo se ocupa de garantizar la libre competencia, y proveer bienes públicos tales como seguridad, justicia, etc. En todo caso, su intervención se reduce a resolver las fallas de mercado.

Justamente, Hume reconocía a las externalidades como fallas de mercado. En similar sentido, J.S. Mill sostenía que el Estado puede ejercer funciones que resuelvan problemas para la conveniencia general. Más adelante, Pigou (1929) propone una solución al problema de las externalidades negativas. En otro sentido, Wicksell reconoce el problema de la revelación de preferencias para la provisión óptima de bienes públicos. Autores como Bowen y Samuelson continuaron esta línea de investigación.

El Estado de bienestar:

A las ideas sobre el rol del Estado que surgía de Smith (1776) y autores de la misma línea de pensamiento, se contraponen otra concepción del Estado basada en consideraciones distributivas. Los autores seguidores de esta postura sugieren que el mercado deja sin resolver los aspectos distributivos, y en consecuencia otorgan al Estado un rol más activo en la Economía.

Las recomendaciones de política se centran en el principio de capacidad contributiva en lugar del principio del beneficio. Pero entre las principales cuestiones a resolver se ocuparon de la construcción de una función de bienestar social representativa de las preferencias de la comunidad. Las posturas extremas de Bergson y Rawls constituyen algunas soluciones a este problema.

El enfoque de las fallas del Estado:

Este enfoque reconoce ciertas incapacidades del Estado en el cumplimiento de las funciones que tradicionalmente les fueron asignadas. Se reconocen cuatro causas principales de la incapacidad sistemática del Estado para cumplir sus objetivos: (i) información limitada; (ii) control limitado de las empresas privadas; (iii) control limitado de la burocracia y (iv) limitaciones impuestas por los procesos políticos.

Quienes siguen esta postura, sostienen que estas limitaciones son argumentos válidos para limitar el accionar del Estado en la remediación de las fallas de mercado. El reconocimiento de las cuatro limitaciones de la intervención del Estado es un prerrequisito para elaborar un buen programa de actuación pública (Stiglitz, 1988).

Diferentes Enfoques de las Finanzas Públicas: Finanzas Públicas tradicionales vs. la escuela de la Elección Pública.

La evolución del estudio de las finanzas públicas está caracterizada por las diferentes escuelas. A partir del enfoque tradicional representado por autores tales como Musgrave, R., se desarrollan nuevas posturas. Se comienza a levantar “supuestos ideales” por otros “más realistas”.

Entre otros autores, cabe destacar los desarrollos de Downs (1957) introduciendo consideraciones políticas al análisis democrático. Luego, Buchanan (1971, 1975) conceptualiza al Estado bajo la visión del Leviatán, figura acuñada por Hobbes en 1640. A su vez, Niskanen (1968, 1971) introduce comportamientos burocráticos para explicar el desempeño del Estado.

En general, el nuevo enfoque de la Public Choice constituye una corriente que contempla los factores y limitaciones políticos e institucionales. Las diferencias en las conclusiones que se desprenden de esta escuela respecto del enfoque tradicional son significativas. Incluso, en algunos casos hasta se desprenden recomendaciones de política opuestas. En Porto (2001) puede distinguirse algunos casos referidos a este punto.

Normativismo vs. Positivismo

La economía positiva se ocupa no sólo de analizar las consecuencias de las medidas gubernamentales concretas, sino también de describir las actividades del sector público y las fuerzas políticas y económicas que dieron lugar a estas medidas. Cuando los economistas van más allá del puro análisis de la economía positiva, entran en el reino de la economía normativa, que se ocupa de valorar la conveniencia de las distintas políticas y de idear otras que cumplan los objetivos fijados.

Mientras que la economía positiva describe simplemente los efectos de un programa sin evaluar si se han cumplido o no los objetivos que se pretendía, la economía normativa compara el grado en que los distintos programas públicos cumplen determinados objetivos deseados y averigua cuáles se cumplen mejor. Ambos enfoques son

complementarios: para juzgar qué actividades debe realizar el Estado, es necesario saber qué consecuencias puede tener cada una de ellas (Stiglitz, 1988).

El análisis positivo cuenta con varias herramientas:

- Modelos teóricos: el propósito principal de la construcción de modelos es simplificar todo lo posible la realidad, de manera que un problema determinado quede reducido a sus elementos básicos. Un modelo no debería ser juzgado sobre la base de su mayor o menor veracidad, sino en función de que resulte verosímil e informativo (Rosen, 2002)
- Análisis empírico: mientras la teoría permite organizar las ideas sobre el modo en que las personas reaccionan ante los cambios que se producen en su entorno económico, el análisis empírico permiten estimar la magnitud de tales respuestas. A su vez, el análisis empírico se basa en 3 tipos de estrategias (Rosen, 2002):
 - Entrevistas: comprende la realización de encuestas a diversos agentes económicos para determinar el efecto de la actividad pública sobre las personas. Estas encuestas deben tomarse con cautela, toda vez que las respuestas de los encuestados pueden no corresponderse con sus verdaderos actos.
 - Experimentos: existen antecedentes de estudios realizados en base a metodologías experimentales para analizar el comportamiento económico. Por ej. los estudios realizados en Estados Unidos en los años noventa sobre la eficacia relativa de los colegios públicos y privados. No obstante, existen algunas limitaciones de estos experimentos, referidos a la aleatoriedad de la muestra, el costo de realización y el cambio de actitud que el mismo experimento induce sobre los individuos comprendidos.
 - Estudios econométricos: estos consisten en un análisis estadístico de los datos económicos. La estimación de parámetros mediante diferentes técnicas permite la inferencia de diversas relaciones económicas entre dos o más variables. Sin embargo existen algunas limitaciones de estos métodos: (i) diferentes investigadores pueden llegar a resultados diferentes, incluso contradictorios en función de las muestras utilizadas; (ii) los parámetros estimados pueden variar a lo largo del tiempo; (iii) es difícil obtener información sobre algunas variables de interés para el investigador; (iv) puede ocurrir que exista causalidad simultánea entre la variable explicada y las explicativas generando dificultades en las estimaciones.

Por otra parte, el enfoque normativo de la Economía o Economía del bienestar representa el marco general para el análisis de las Finanzas Públicas. Esta rama de la disciplina centra su análisis en la deseabilidad social de situaciones económicas alternativas. En otras palabras, la economía del bienestar constituye el marco conceptual bajo el cual se discuten las diferentes formas de organizar la economía.

Existen varios instrumentos y conceptos en los que se apoya la economía del bienestar. La eficiencia de Pareto es el criterio de referencia para juzgar el funcionamiento

eficiente de la economía. Una asignación eficiente en sentido de Pareto tiene lugar cuando no se puede mejorar la situación de ninguna persona sin empeorar la de alguna otra.

El teorema Fundamental de la Economía del Bienestar puede dar respuesta sobre hasta qué punto la economía del mundo real puede alcanzar el estado aparentemente deseable de eficiencia paretiana. Siempre que los productores y los consumidores actúen como competidores perfectos y que se cumplan ciertas condiciones, se producirá una asignación de recursos eficiente en el sentido de Pareto (Rosen, 2002). No obstante, la sociedad puede preferir una asignación ineficiente basándose en razones de equidad, de justicia o en cualquier otro criterio. Esto proporciona una posible justificación de la intervención del Estado en la economía.

Otro aspecto que justifica la intervención del Estado son las fallas de mercado, pero el hecho de que el mercado no asigne los recursos eficientemente, no implica necesariamente que el Estado pueda hacerlo mejor. Cada caso debe evaluarse particularmente (Rosen, 2002).

LAS FINANZAS PÚBLICAS EN ARGENTINA

Metodología Empleada

Se revisaron las publicaciones anuales de los trabajos presentados en las Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas desde 1987 hasta el 2006 (los últimos 20 años). Cada trabajo fue analizado desde tres puntos de vista: (i) el tema elegido; (ii) la metodología empleada; (iii) las conclusiones a las que llega. La información relevante extraída fue tabulada en forma sistemática. De esta manera se elaboró una base de datos, la cual fue posteriormente procesada para realizar el análisis objeto de este trabajo. Este análisis fue complementado con una revisión conceptual sobre la evolución de las Finanzas Públicas, sus diferentes escuelas y enfoques.

Sobre los temas estudiados: se pretende determinar cuáles han sido los tópicos que más han atraído la atención de los autores; si los temas estudiados varían en el tiempo o con distintos contextos económicos; cuáles son los sectores más estudiados, si hay interés por aspectos de equidad tanto como de eficiencia, etc.

Sobre las metodologías empleadas: se busca determinar cuáles son los grandes enfoques seguidos en diferentes trabajos; si se estudia a las Finanzas Públicas desde la teoría, con enfoques prácticos o ambos; si se analiza desde el punto de vista macro o microeconómico; a qué otras disciplinas se recurren para complementar los estudios; entre otros aspectos a considerar.

Sobre las conclusiones y resultados de los estudios: este punto pretende precisar en líneas generales cuál es la contribución de los estudios a la disciplina de las Finanzas Públicas en su campo teórico y empírico y cuál es el aporte que se realiza a los tomadores de decisiones en materia de políticas públicas; y cuál es el grado de asociación entre la actividad académica y la toma de decisiones políticas.

Las Jornadas en Finanzas Públicas (UNC)

Las Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas es un foro que convoca en forma continuada desde 1967 a distintas instituciones e investigadores ocupados en el estudio de las Finanzas Públicas en todas sus temáticas, dándose también cabida a diversos estudios y trabajos empíricos sobre las políticas públicas concretas. Estas Jornadas han recibido los aportes y la participación de autores de la talla de R. Musgrave, Mc Lure, C. y Bird, R., King, D., Tanzi, V., entre otros.

Si bien los temas presentados han sido de lo más diversos dentro de la temática de las Finanzas Públicas, ha sido de interés de los organizadores temas específicos. La Tabla 1 presenta el Temario correspondiente a las últimas 20 jornadas analizadas.

Tabla 1
Temario de las últimas 20 Jornadas

Años	Nº de Jornada	Temario según Resolución del C.D.
1987	20	Finanzas Públicas: Situación Actual y Perspectivas
1988	21	Empresas Públicas, Financiamiento y Estructura de su Gasto. Desregulación y descentralización. Revisión del Sistema Tributario Argentino. Posibilidad de Simplificación. La Administración Tributaria El Sistema de Seguridad Social.
1989	22	1. La Tributación en un Programa de Gobierno - Pautas de instrumentación y administración - Las relaciones intergubernamentales - Impacto sobre el crecimiento y la redistribución del ingreso - Medió de estabilización económica. 2. El Endeudamiento Público y sus Límites. 3. Redimensionamiento de los Sectores Gubernamentales y de Empresas Públicas.
1990	23	El Sector Público argentino en la década del 90. Generalización del Impuesto al Valor Agregado El Estado y los Gastos Sociales.
1991	24	Política Fiscal para el Crecimiento. Descentralización y Privatización de Servicios y Funciones. Reformulación del Sistema de Seguridad Social.
1992	25	Las Finanzas Públicas en los Umbrales del Siglo XXI. Federalismo Fiscal y Financiamiento de las Ciudades.
1993	26	Eficiencia y Equidad del Gasto. Instrumentos Tributarios para el Crecimiento y las Integraciones Económicas.
1994	27	Coordinación Fiscal al Nivel Provincial y Municipal. Privatización y Economía de la Regulación. Tributación, Protección Ambiental y Crecimiento Económico.
1995	28	Gobernabilidad, Bienes Públicos y Elección Pública. Las Estructuras Tributarias Provinciales y Municipales en Transición. Temas Prioritarios de Economía Pública para el Quinquenio: Regulación, Protección Ambiental, Federalismo Fiscal e Integración Económica.
1996	29	Imposición sobre los Ingresos de las Personas. Arreglos Fiscales Intergubernamentales. Mecanismos de Decisión Colectiva para la Provisión de Bienes Públicos.
1997	30	Finanzas Públicas y medio Ambiente. La Administración Financiera y Gubernamental. Municipios, Funciones y Financiamiento.
1998	31	Finanzas Intergubernamentales. Eficiencia y Equidad en la Estructura Tributaria. Causales de Ineficiencia en la Administración Tributaria.
1999	32	Las Finanzas Públicas en los Umbrales del Siglo XXI. Armonización de Políticas Macroeconómicas en el MERCOSUR.
2000	33	El Presupuesto Gubernamental y la Provisión de Bienes Públicos. El Gasto Tributario: Impacto Macro y Microeconómico de los Incentivos Fiscales.
2001	34	Transparencia Fiscal, Elección Pública y la Estructura de los Impuestos y del gasto Público.
2002	35	La Economía de los Niveles Subnacionales de Gobierno. El Financiamiento de los Sistemas de Seguridad Social.
2003	36	Reformas Tributarias y los Objetivos de Política Económica. Sostenibilidad Fiscal en América Latina y caribe. Coordinación Fiscal en y entre Niveles Gubernamentales.
2004	37	Financiamiento Sostenible de los Gobiernos Municipales. Política Fiscal, Crecimiento y Equidad. Estructuras Tributarias nacionales y Subnacionales en la Economía Global.
2005	38	Funciones y Recursos de los Gobiernos Locales. Evolución y Perspectivas de los Sistemas Previsionales y de Seguridad Social. Finanzas Públicas y Crecimiento Económico: Lecciones de las Últimas Experiencias.
2006	39	Reforma Tributaria, Límites a la Imposición y Evasión Fiscal. Distribución del Ingreso, Financiamiento y Eficiencia del Gasto Social. Transparencia, Gestión y Eficiencia presupuestaria.

Se aprecia un temario muy variado, donde se proponen temas generales como puede ser las finanzas públicas, situación actual y perspectiva, como también temas específicos tales como el financiamiento de los gobiernos municipales. Muchos de los temas propuestos han sido consistentes con la problemática argentina de las últimas décadas, tales como las relaciones fiscales intergubernamentales, la seguridad social y su financiamiento y la sustentabilidad fiscal. Por otra parte, se observa que temas relacionados directamente con la equidad han sido propuesta solo en 4 de los 20 años considerados (1993, 1998, 2004 y 2006).

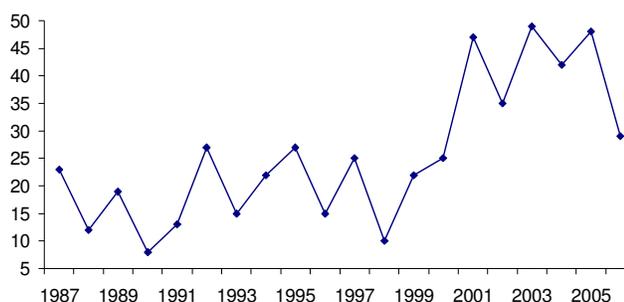
Trabajos relevados según Autores, Instituciones y Temáticas

La cantidad de trabajos relevados en el periodo 1986-2006 es de 513. La evolución de la cantidad de los trabajos presentados por año presenta una tendencia relativamente constante hasta 1999 y luego se observa un aumento significativo. La Tabla 2 y el Gráfico 1 ilustran esta evolución.

Tabla 2
Trabajos Presentados por Año

Año	Cantidad
1987	23
1988	12
1989	19
1990	8
1991	13
1992	27
1993	15
1994	22
1995	27
1996	15
1997	25
1998	10
1999	22
2000	25
2001	47
2002	35
2003	49
2004	42
2005	48
2006	29
Total	513

Gráfico 1
Trabajos Presentados por Año



Teniendo en cuenta el origen de los trabajos analizados se observa la representación de autores de diversos países, pero con una fuerte concentración de trabajos de procedencia argentina. El 81% corresponde a autores de esta nacionalidad, el 10% corresponde a países latinoamericanos y el resto a países tales como Estados Unidos, España, Canadá y Alemania, entre otros (Tabla 3).

Tabla 3
Trabajos según Origen

País	Año																				Total	
	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006		
Argentina	15	12	19	8	12	26	13	22	24	13	19	9	20	19	27	29	38	31	35	24	415	
Brasil	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	6	10	2	4	3	2	1	30
España	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	0	1	0	2	5	8	2	21	
Estados Unidos	4	0	0	0	0	0	1	0	1	0	3	0	0	0	2	0	1	0	0	0	12	
Chile	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	3	0	2	0	7	
Canadá	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	2	1	0	0	2	0	0	0	0	0	6	
Ecuador	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	4	
Uruguay	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	4	
México	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	3	0	0	4	
Alemania	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	3	
Arg. y Alemania	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	
Bolivia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	
Colombia	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	
Lithuania	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	
Reino Unido	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	
Suiza	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	
Total	23	12	19	8	13	27	15	22	27	15	25	10	22	25	47	35	49	42	48	29	513	

En relación a las instituciones representadas, el 75% de estas corresponde a universidades conjuntamente con instituciones y fundaciones dedicadas a los estudios de finanzas públicas, mientras que solamente el 11% de los trabajos son patrocinados por instituciones gubernamentales de diversos niveles y países. Estos datos sugieren una fuerte participación académica en los diversos estudios que se realizan en el campo de las Finanzas Públicas. La Tabla 4 muestra esta información.

Tabla 4
Instituciones representadas por los Estudios

Institución	Trabajos Presentados	%
Universidades	322	62.8
Fundaciones, Institutos de Estudios, Consejos Profesionales	63	12.3
Instituciones gubernamentales	60	11.7
Autores libres	68	13.3
Total	513	100

En relación a los autores³, se observa una gran cantidad que presentaron hasta 3 trabajos durante los últimos 20 años (88% del total de autores), mientras que el 7% presentaron entre 3 y 5 trabajos. Pero solo el 4% de los autores (un total de 10) expusieron más de 10 trabajos en el periodo considerado (Tabla 5).

Tabla 5
Participación de Autores

Autores	Cantidad	% del Total
que presentaron más de 10 trabajos en los últimos 20 años	10	3.6
que presentaron entre 5 y 10 trabajos en los últimos 20 años	5	1.8
que presentaron entre 3 y 5 trabajos en los últimos 20 años	20	7.1
que presentaron menos de 3 trabajos en los últimos 20 años	245	87.5
Total	280	100

Por otra parte, teniendo en cuenta los autores que presentaron más de 10 trabajos, se analiza la temática de interés desarrollada en sus estudios. En general los autores estudian diversas temáticas, pero tienen un tema específico sobre el cual hacen un seguimiento. Por ejemplo el autor C centra su estudio en torno a la temática tributaria

³ En cada trabajo relevado se consideró solamente el autor principal.

(H2), el autor G se ocupa de estudiar la temática relacionada con las relaciones intergubernamentales (H7), etc. (Tabla 6).

Tabla 6
Publicaciones por Autores Principales y Temas de Interés

JEL	Autores (*)										Total
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	
H0	1	2		1	2			3	1	3	13
H1		1		1	1						3
H2	2	1	6			2	1	2	1	3	18
H3	2	3	1	1	1	5	3		3	1	20
H4	2					1		1		1	5
H5	4	2	3	1	1	2		2	1		16
H6		3		3	4	1				1	12
H7	1		3	5	1	1	8	1	5		25
H8	1	1			2			2		1	7
Total	13	13	13	12	12	12	12	11	11	10	119

(*) se considera los autores que publicaron mas de 10 trabajos en el periodo considerado (últimos 20 años).

Cada letra corresponde a un autor diferente.

Como conclusión de este punto desarrollado puede decirse que la cantidad de estudios publicados relacionados con las Finanzas Públicas ha ido creciendo en los últimos años. Las instituciones representadas corresponden en su gran mayoría al ámbito universitario- académico, mientras que la participación de instituciones gubernamentales es relativamente baja. Solo una pequeña fracción de los autores publica sus trabajos con cierta continuidad. Pero en general, se observa un seguimiento de los temas estudiados por estos.

Sobre los Temas Estudiados

Teniendo en cuenta la clasificación JEL (Journal of Economic Literature Classification) se muestra en la Tabla 7 los trabajos publicados según la categoría correspondiente⁴.

Tabla 7
Clasificación JEL de los Trabajos Publicados por Año

JEL	Area	Año						
		1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
H0	General	2	1	4	0	0	4	1
H1	Estructura y Alcance del Gobierno	0	0	0	0	1	0	0
H2	Impuestos y Subsidios	3	1	3	2	1	3	2
H3	Políticas Fiscales y Comportamiento de los Agentes Económicos	9	5	3	0	1	7	2
H4	Bienes Provisos Públicamente	1	1	2	0	0	0	1
H5	Gastos del Gobierno Nacional y Políticas Vinculadas	1	2	3	5	5	4	5
H6	Presupuesto Nacional, Déficit y Deuda	4	1	1	0	1	1	0
H7	Gobiernos Provinciales y Municipales; Relaciones Intergubernamentales	1	1	2	0	2	3	3
H8	Miscelánea	2	0	1	1	2	5	1
Total		23	12	19	8	13	27	15

⁴ La clasificación JEL correspondiente a cada trabajo es tomada de la que presenta el autor. En caso de no ser explicitada, es inferida a partir de la lectura de cada estudio. A su vez, en los casos en que se presentan más de una clasificación JEL por trabajo, se considera la más representativa de la temática tratada.

(continuación)

JEL	Area	Año														Total
		1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006		
H0	General	3	2	2	2	0	1	2	2	2	5	2	1	1	37	
H1	Estructura y Alcance del Gobierno	0	0	0	0	0	0	1	1	2	0	0	1	1	7	
H2	Impuestos y Subsidios	6	2	3	3	1	3	0	4	6	11	11	9	7	81	
H3	Políticas Fiscales y Comportamiento de los Agentes Económicos	1	4	7	3	4	9	6	7	4	10	5	5	8	100	
H4	Bienes Provisos Públicamente	4	3	0	0	0	0	2	2	1	2	1	1	0	21	
H5	Gastos del Gobierno Nacional y Políticas Vinculadas	2	1	0	4	2	3	4	7	2	3	6	10	7	76	
H6	Presupuesto Nacional, Déficit y Deuda	1	0	1	1	2	2	2	6	3	5	3	7	4	45	
H7	Gobiernos Provinciales y Municipales; Relaciones Intergubernamentales	5	12	2	12	1	3	7	18	12	12	12	13	0	121	
H8	Miscelánea	0	3	0	0	0	1	1	0	3	1	2	1	1	25	
Total		22	27	15	25	10	22	25	47	35	49	42	48	29	513	

De la información procesada se aprecia que las áreas de estudio de mayor interés corresponde a “Gobiernos Provinciales y Municipales; Relaciones Intergubernamentales” (H7) con un 24% de los trabajos publicados⁵, seguido de “Políticas Fiscales y Comportamiento de los Agentes Económicos” (H3) con una participación del 19% del total de los trabajos publicados en el periodo considerado.

Al considerar una clasificación JEL más amplia (2 dígitos) se logra mayor precisión sobre la temática elegida por los autores. Los correspondientes a temas varios de políticas fiscales (H39), seguridad social (H55) y relaciones intergubernamentales (H77) son los que mayor participación relativa presentan en el total de temas elegidos. Cabe aclarar que la distribución de la temática no es uniforme a lo largo del periodo considerado. Los trabajos relacionados con la seguridad social (H55) se concentran mayoritariamente en el periodo 1988-1993, mientras por otro lado, la temática relacionada con relaciones intergubernamentales (H77) comienza a ser de interés para los autores a partir de 1993. (Ver Anexos)

Con el fin de profundizar el análisis de la temática desarrollada por los diversos trabajos, se ha precisado los temas específicos estudiados (Tabla 8). Entre los temas más destacados se encuentran el estudio de la provisión óptima de bienes públicos, los esquemas de coparticipación, recursos tributarios (política tributaria), ciclo económico y gasto público, reforma de la administración tributaria y evaluación de impacto de políticas, programas y proyectos públicos. Estos temas puntuales representan el 44% del total de los trabajos publicados.

⁵ Cabe aclarar que la participación relativa en el total de publicaciones de los estudios referidos a la clasificación H7 ha aumentado en el tiempo, pasando de 4% en 1987 a un promedio del 26% en los últimos 5 años del periodo evaluado.

Tabla 8
Tema Específico de los Estudios

Tema Específico	Año																				Total
	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
Provisión óptima de bienes públicos	5	1	1	0	1	5	0	1	2	2	1	1	8	3	6	1	8	4	4	4	58
Esquemas de coparticipación	0	0	0	0	2	2	2	1	7	3	3	1	2	4	2	3	2	3	2	1	40
Recursos Tributarios	0	0	0	0	1	1	0	2	2	2	8	0	0	1	2	6	5	2	4	0	36
Ciclos económico y gasto público	1	0	3	0	1	5	1	2	3	0	3	0	2	2	4	2	0	0	0	6	35
Reforma de la administración tributaria	0	0	3	0	0	1	0	2	3	1	2	2	0	0	0	4	4	3	3	0	28
Evaluación de impacto de políticas, programas y proyectos públicos	0	0	3	0	0	4	0	0	0	0	0	0	1	6	3	1	5	0	0	4	27
Otros	17	11	9	8	8	9	12	14	10	7	8	6	9	9	30	18	25	30	35	14	289
Total	23	12	19	8	13	27	15	22	27	15	25	10	22	25	47	35	49	42	48	29	513

También es de interés analizar el ámbito estudiado, es decir el nivel de gobierno en el cual se circunscribe cada trabajo publicado. En la Tabla 9 puede apreciarse que el 51% de los trabajos se focaliza en el nivel nacional de gobierno, seguido de la relación nación-provincias (13%). En contraposición, el nivel municipal de gobierno representa el 8% de los estudios y su relación con el nivel provincial abarca alrededor del 4% del total de los estudios. Cabe aclarar que el estudio del nivel local presenta una participación creciente.

Tabla 9
Niveles de Gobierno Considerados en los Trabajos

Nivel de Gobierno	Año																				Total
	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
Nacional	22	7	12	8	6	18	10	9	11	6	8	5	9	13	22	18	24	18	22	15	263
Provincial	0	1	2	0	1	1	0	7	3	0	1	1	1	2	7	0	6	4	5	5	47
Local o Municipal	0	1	0	0	0	2	1	0	1	0	6	1	0	1	3	7	5	7	10	0	45
Nacional-Provincial	0	3	2	0	1	1	0	2	7	7	6	1	7	4	6	2	4	3	3	6	65
Provincial-Local	0	0	2	0	1	0	1	1	1	0	2	0	2	2	2	4	1	4	0	0	23
Todos los Niveles	1	0	1	0	1	5	3	3	3	2	2	1	2	3	7	2	2	0	3	2	43
Otros	0	0	0	0	3	0	0	0	1	0	0	1	1	0	0	2	7	6	5	1	27
Total	23	12	19	8	13	27	15	22	27	15	25	10	22	25	47	35	49	42	48	29	513

Siguiendo este análisis, el cruce de información entre la temática seguida por los autores (según clasificación JEL) y el nivel de gobierno en el cual se focalizan los trabajos permite ampliar el estudio de los mismos (Tabla 10).

Tabla 10
Clasificación JEL y Nivel de Gobierno por Estudio

JEL	Nivel de Gobierno							Total
	Nacional	Provincial	Local o Municipal	Nacional-Provincial	Provincial-Local	Todos los Niveles	Otros	
Gobiernos Provinciales y Municipales; Relaciones Intergubernamentales	20	17	26	23	14	18	3	121
Políticas Fiscales y Comportamiento de los Agentes Económicos	59	7	4	16	4	6	4	100
Impuestos y Subsidios	45	9	6	10	2	3	6	81
Gastos del Gobierno Nacional y Políticas Vinculadas	53	6	4	8	0	2	3	76
Presupuesto Nacional, Déficit y Deuda	31	2	0	3	1	5	3	45
General	26	1	1	2	1	4	2	37
Miscelánea	11	2	1	1	1	4	5	25
Bienes Provistos Públicamente	13	1	3	2	0	1	1	21
Estructura y Alcance del Gobierno	5	2	0	0	0	0	0	7
Total	263	47	45	65	23	43	27	513

Entre los resultados más esperados que se observan están los estudios sobre gastos de políticas nacionales que son estudiados en ese nivel de gobierno principalmente, al igual que los estudios sobre gobiernos provinciales y municipales en su respectivo ámbito. No

obstante, hay otras relaciones que merecen ser destacadas. Por ejemplo, la temática de provisión de bienes públicos se centra a nivel nacional, cuando desde la teoría tradicional el rol de asignación de recursos es esencialmente propio de los niveles subnacionales (provincial y municipal). Por otra parte, la mayoría de los estudios que versan sobre impuestos y subsidios se centran en el nivel nacional de gobierno, dejándose sin desarrollar dicha problemática en el ámbito subnacional.

Al ampliar la información cruzada se aprecia el análisis para temas específicos. Por ejemplo, de los trabajos sobre los esquemas de coparticipación de impuestos, más de la mitad son desarrollados en el ámbito nacional-provincial, mientras que solo el 30% de estos trabajos se centran específicamente en la relación provincia-municipios. Por otra parte, los trabajos que se ocupan de la evaluación de políticas públicas se desarrollan en el ámbito nacional en su mayoría, no advirtiéndose ningún trabajo centrado en el ámbito local. (Ver Anexos).

Como conclusión de este punto analizado cabe destacar la atención que acapararon algunos temas tales como coparticipación de impuestos, seguridad social y la evaluación de políticas públicas. La cantidad de trabajos relacionados con la problemática de los gobiernos locales es menor, pero esta temática está cobrando importancia los últimos años. No obstante, la mayoría de los trabajos han centrado su ámbito de estudio en el nivel nacional de gobierno principalmente.

Sobre las Metodologías Empleadas

En este punto se analiza las diferentes metodologías utilizadas por los autores en los trabajos publicados. Básicamente se clasifica cada estudio teniendo en cuenta si es estrictamente teórico, teórico práctico o bien empírico exclusivamente. La Tabla 11 muestra las diferentes metodologías empleadas por los estudios a lo largo del periodo considerado.

Tabla 11
Metodologías Empleadas

Metodología	Año																			Total	
	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005		2006
Desarrollo o análisis de modelos teóricos matemáticos	3	0	4	0	1	2	1	6	2	1	2	1	1	5	1	7	5	1	2	8	53
Desarrollo o análisis de modelos conceptuales y discusión de la literatura	9	4	2	6	8	13	5	5	6	1	2	3	2	4	6	1	4	6	5	0	92
Desarrollo de enfoque teórico con contrastación empírico-estadística	6	4	9	2	1	5	7	5	8	7	12	4	12	10	16	14	27	19	33	16	217
Desarrollo de un enfoque teórico con estudio de un caso aplicado	5	3	1	0	1	1	1	1	4	3	6	0	4	5	9	9	10	16	6	3	88
Desarrollo de enfoque estrictamente aplicado al caso de estudio	0	1	3	0	2	6	1	5	7	3	3	2	3	1	15	4	3	0	2	2	63
Total	23	12	19	8	13	27	15	22	27	15	25	10	22	25	47	35	49	42	48	29	513

De la información presentada se aprecia que la cantidad de trabajos que siguen una metodología basada en desarrollos estrictamente teóricos (matemáticos o conceptuales) representan el 30% mientras que aquellos trabajos que siguen desarrollos teóricos-empíricos o empíricos exclusivamente alcanzan el 70% del total de publicaciones. A su vez se advierte una tendencia creciente de la participación estos últimos en el total.

La Tabla 12 presenta el cruce de datos entre las metodologías seguidas y la clasificación JEL correspondiente. Entre las relaciones presentadas se observa que los estudios sobre

una temática general (H0) siguen en su mayoría una metodología teórica (57%) al igual que los estudios referidos a temas varios (Misceláneas, H8). En cambio, los trabajos que centran en temáticas relacionadas con políticas fiscales (H3), gasto del gobierno nacional y políticas relacionadas (H4) y gobierno provinciales y Municipales y relaciones intergubernamentales (H7) siguen en su gran mayoría metodologías teórico-prácticas o prácticas exclusivamente.

Tabla 12
Metodologías Empleadas y Temáticas de Estudio

Metodología	JEL									Total
	H0	H1	H2	H3	H4	H5	H6	H7	H8	
Desarrollo o análisis de modelos teóricos matemáticos	6	1	9	6	3	9	7	9	3	53
Desarrollo o análisis de modelos conceptuales y discusión de la literatura	15	1	14	12	3	15	7	15	10	92
Desarrollo de enfoque teórico con contrastación empírico-estadística	8	1	33	55	5	36	17	55	7	217
Desarrollo de un enfoque teórico con estudio de un caso aplicado	5	3	13	16	6	12	9	23	1	88
Desarrollo de enfoque estrictamente aplicado al caso de estudio	3	1	12	11	4	4	5	19	4	63
Total	37	7	81	100	21	76	45	121	25	513

También es analizado el enfoque seguido en cada trabajo publicado. En tal sentido se hace referencia a enfoques macroeconómicos o microeconómicos. La Tabla 13 muestra la evolución de estos estudios a lo largo del periodo considerado. El enfoque microeconómico presenta una mayor participación por sobre el macroeconómico en la mayoría de los años considerados.

Tabla 13
Enfoque Macro y Microeconómico de los Estudios

Enfoque	Año																				Total
	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
Macroeconómico	15	2	9	2	3	9	8	5	8	6	5	4	6	9	15	1	6	3	4	17	137
Microeconómico	8	10	10	6	10	18	7	17	19	9	20	6	16	16	32	34	43	39	44	12	376
Total	23	12	19	8	13	27	15	22	27	15	25	10	22	25	47	35	49	42	48	29	513

También se analiza otras disciplinas a las que los investigadores recurren para sus trabajos relacionados con las Finanzas Públicas. Son tenidas en cuenta disciplinas tales como Administración, Contabilidad, Sociología e Historia, Ciencias de la educación y salud y otras ramas de la Economía. La Tabla 14 presenta este análisis teniendo en cuenta la clasificación JEL de los trabajos.

Tabla 14
Otras Disciplinas Asociadas según Temática de los Estudios

Clasificación JEL	Relación con Otras Disciplinas							Total
	Otras	Otras Ramas de la Economía	Administración	Contabilidad	Ingeniería	Sociología e Historia	Ciencias de la Educación y/o Salud	
General	0	29	3	1	0	2	2	37
Estructura y Alcance del Gobierno	1	6	0	0	0	0	0	7
Impuestos y Subsidios	2	62	11	3	0	2	1	81
Políticas Fiscales y Comportamiento de los Agentes Económicos	1	81	11	0	0	6	1	100
Bienes Provistos Públicamente	0	18	2	1	0	0	0	21
Gastos del Gobierno Nacional y Políticas Vinculadas	3	33	15	1	0	5	19	76
Presupuesto Nacional, Déficit y Deuda	0	36	1	7	0	1	0	45
Gobiernos Provinciales y Municipales; Relaciones Intergubernamentales	2	85	25	6	1	2	0	121
Miscelánea	2	15	3	2	0	2	1	25
Total	11	365	71	21	1	20	24	513

El 71% de los trabajos se apoyan en otras ramas de la economía para su desarrollo metodológico, mientras que el 14% emplea a las ciencias de la Administración como disciplinas asociadas. Por otra parte, los estudios que recurren al resto de las disciplinas consideradas no superan el 5% del total para cada una de ellas.

Otro aspecto a tener en cuenta es el asociado a la importancia relativa asignada a la equidad y a consideraciones distributivas. Es decir, se analiza la cantidad de trabajos que se ocupan parcial o totalmente de aspectos distributivos o de la equidad, en contraposición a los trabajos realizados en torno a la eficiencia asignativa. La Tabla 15 arroja los resultados de este análisis para los trabajos publicados en el periodo considerado.

Tabla 15
Eficiencia vs. Equidad por año

Aspecto	Año																			Total	
	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005		2006
Se ocupa exclusivamente del impacto distributivo y la equidad	1	0	2	0	0	1	1	2	2	1	0	0	1	3	4	1	2	1	0	2	24
Tiene en cuenta algunos efectos distributivos y la equidad	11	5	10	3	6	12	7	11	7	5	14	5	9	11	12	13	26	17	29	11	224
No tiene en cuenta los efectos distributivos y de la equidad	11	7	7	5	7	14	7	9	18	9	11	5	12	11	31	21	21	24	19	16	265
Total	23	12	19	8	13	27	15	22	27	15	25	10	22	25	47	35	49	42	48	29	513

Los trabajos que se ocupan exclusivamente de estudiar los aspectos distributivos presentan una participación muy pequeña en el total de publicaciones (5%). No obstante, alrededor del 44% de los estudios contemplan algún aspecto relacionado con la equidad. A pesar de esto, la mayoría de las publicaciones se concentran en estudiar problemas relacionados estrictamente con la eficiencia asignativa y esta tendencia parece mantenerse en el tiempo.

A su vez, se realiza el cruce de información teniendo en cuenta las consideraciones de eficiencia y equidad y la clasificación JEL de los trabajos. Los resultados se presentan en la Tabla 16. Se observa que los estudios dirigidos al análisis de aspectos distributivos se encuentran mayoritariamente concentrados en el examen del gasto del gobierno nacional y políticas vinculadas. Esto es consistente con las recomendaciones tradicionales de las Finanzas Públicas (Musgrave) según la cual la función de distribución corresponde al nivel central de gobierno.

Tabla 16
Eficiencia vs Equidad según Clasificación JEL

Clasificación JEL	Eficiencia y Equidad				Total
	Otras	Se ocupa exclusivamente del impacto distributivo y la equidad	Tiene en cuenta algunos efectos distributivos y la equidad	No tiene en cuenta los efectos distributivos y de la equidad	
General	0	2	12	23	37
Estructura y Alcance del Gobierno	0	0	0	7	7
Impuestos y Subsidios	0	1	40	40	81
Políticas Fiscales y Comportamiento de los Agentes Económicos	0	2	38	60	100
Bienes Provistos Públicamente	0	3	6	12	21
Gastos del Gobierno Nacional y Políticas Vinculadas	0	11	45	20	76
Presupuesto Nacional, Déficit y Deuda	0	0	19	26	45
Gobiernos Provinciales y Municipales; Relaciones Intergubernamentales	2	5	55	59	121
Miscelánea	1	0	9	15	25
Total	3	24	224	262	513

En conclusión, los desarrollos metodológicos empleados en los trabajos publicados son mayoritariamente teórico- práctico o práctico exclusivamente (sobre todo en temáticas referidas a políticas fiscales, gasto nacional y relaciones intergubernamentales). La participación de los trabajos solamente teóricos presenta una tendencia decreciente en el tiempo. Por otra parte, los enfoques seguidos en los desarrollos metodológicos son tanto macroeconómicos (teniendo en cuenta variables económicas agregadas) como microeconómicos, observándose una mayor participación de este último enfoque en el total de publicaciones. Del análisis de las disciplinas auxiliares surge que los estudios relevados se apoyan básicamente en las diferentes ramas de la Economía. En menor medida aparecen las disciplinas de la administración, contables, Sociología, Historia, ciencias de la Educación y Salud entre otras. Finalmente, respecto de eficiencia vs. equidad se advierte que solo un 5% de los trabajos se ocupa exclusivamente de estudiar efectos distributivos y la equidad, concentrándose en temáticas relativas al gasto del gobierno nacional y políticas vinculadas. El resto de los trabajos centran más su estudio principalmente en cuestiones de eficiencia asignativa.

Sobre las Conclusiones y Resultados de los Estudios

El análisis de los resultados de los trabajos publicados en el periodo considerado comprende dos dimensiones: (i) la realización de recomendaciones de políticas, las cuales son importantes para la toma de decisiones, constituyendo una contribución concreta al campo de las políticas públicas; (ii) las conclusiones generales del estudio, las cuales pueden sintetizar el aporte realizado tanto en el plano académico como de políticas públicas.

En materia de recomendaciones de política, la Tabla 17 presenta el análisis de las recomendaciones que se arrojan como resultado de los estudios en el periodo considerado. Se tiene en cuenta si realiza (o no) recomendaciones y si propone (o no) algún tipo de política a aplicar. Según arrojan los resultados, el 51% de los estudios realiza algún tipo de recomendación de política. Particularmente, el 35% propone acciones correctivas en materia de políticas públicas.

Tabla 17
Análisis de las Recomendaciones de los Estudios (por año)

Recomendaciones	Año																			Total	
	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005		2006
Otras	0	0	0	0	4	0	2	0	0	0	0	1	1	3	0	3	0	1	1	0	16
no realiza recomendaciones de política	11	8	7	0	2	7	7	8	17	7	15	3	8	5	24	15	37	31	30	8	250
se propone un nuevo modelo estructural	0	0	1	1	0	2	0	2	0	0	0	1	1	2	1	3	2	0	0	1	17
se propone un conjunto de políticas relacionadas entre sí	0	1	0	3	2	2	1	1	0	0	0	1	0	2	1	1	3	4	4	1	27
se propone una política específica a aplicar	0	0	1	2	1	3	0	3	0	0	1	1	0	2	4	3	1	0	2	1	25
Se proponen acciones correctivas	12	3	10	2	4	12	5	8	10	8	9	3	12	11	17	10	6	6	11	18	177
Se propone el status quo (seguir con la misma situación original analizada)	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Total	23	12	19	8	13	27	15	22	27	15	25	10	22	25	47	35	49	42	48	29	513

Al cruzar la información con la clasificación JEL (Tabla 18) surge que las temáticas en las cuales se realizan relativamente más recomendaciones de política de algún tipo son políticas fiscales (H3) con el 62%, estructura y alcance del gobierno (H1) con el 57%, temas varios (misceláneas, H8) con el 56% y gastos del gobierno nacional y políticas relacionadas (H5) con el 53%.

Tabla 18
Recomendaciones de Política según Clasificación JEL

Recomendaciones	JEL								Total	
	H0	H1	H2	H3	H4	H5	H6	H7		H8
Otras	0	3	0	3	0	4	0	1	5	16
no realiza recomendaciones de política	20	3	43	38	10	36	22	67	11	250
se propone un nuevo modelo estructural	3	0	2	4	0	4	2	2	0	17
se propone un conjunto de políticas relacionadas entre sí	3	0	6	8	0	3	2	4	1	27
se propone una política específica a aplicar	1	1	8	3	0	3	1	7	1	25
Se proponen acciones correctivas	10	0	22	44	11	25	18	40	7	177
Se propone el status quo (seguir con la misma situación original analizada)	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Total	37	7	81	100	21	76	45	121	25	513

Al analizar las principales conclusiones o resultados de los estudios (independientemente de si realizan recomendaciones o no) se tiene en cuenta las principales contribuciones en materia académica y de política económica. La tabla 19 presenta el detalle de este análisis para los trabajos publicados en el periodo considerado.

Tabla 19
Principales Conclusiones de los Estudios (por año)

Conclusiones	Año																	Total			
	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003		2004	2005	2006
arroja una análisis, reflexión o conclusión sobre un modelo o problema teórico o conceptual	20	8	6	0	1	5	1	12	12	2	9	2	5	0	2	8	7	4	4	0	108
Presenta un modelo teórico	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	1	1	0	0	0	5
presenta un análisis y revisión de la literatura y otras discusiones conceptuales	0	0	1	1	3	4	1	0	3	5	1	1	0	2	5	0	0	2	2	0	31
desarrolla y presenta una nueva metodología para su aplicación en el ámbito empírico	0	0	1	2	0	5	0	0	0	2	3	0	2	4	2	14	4	0	3	1	43
realiza un análisis y diagnóstico de una situación o caso de estudio (independientemente de realizar recomendaciones de política)	3	2	11	2	4	12	12	7	11	6	12	7	15	16	36	11	35	36	37	27	302
realiza proyecciones y análisis de escenarios futuros	0	0	0	3	1	1	0	3	0	0	0	0	0	1	1	1	2	0	1	1	15
Otras	0	2	0	0	4	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	9
Total	23	12	19	8	13	27	15	22	27	15	25	10	22	25	47	35	49	42	48	29	513

En general se observa que las conclusiones de los trabajos apuntan a discusiones o planteos conceptuales en un 30% de las publicaciones. Mientras que en el 70% de los casos, se trata de trabajos que dan respuesta a cuestiones positivas o estrictamente prácticas.

En el total del periodo, la proporción de trabajos que arrojan como resultado un análisis de problemas teóricos o desarrollos en el plano teórico-conceptual ha disminuido notablemente. En contraposición, los trabajos que presentan conclusiones de tipo positivo y/o con enfoque práctico han cobrado protagonismo. Esto sugiere que los investigadores están prestando mayor atención a realizar aportes al campo positivo, a desarrollar metodologías para su aplicación en el ámbito empírico, realizar un análisis de casos de estudios particulares o bien proyectar escenarios futuros.

Esta información es analizada a su vez con la temática de estudio elegida según la clasificación JEL. Los resultados muestran que las temáticas correspondientes a gastos del gobierno nacional y políticas relacionadas (H5), presupuesto nacional, déficit y deuda (H6) y relaciones intergubernamentales (H7) son en las que predominan las contribuciones en el campo empírico o positivo (Tabla 20).

Tabla 20
Principales Conclusiones de los Estudios (según clasificación JEL)

Conclusiones	JEL									Total
	H0	H1	H2	H3	H4	H5	H6	H7	H8	
arroja una análisis, reflexión o conclusión sobre un modelo o problema teórico o conceptual	10	1	17	21	8	12	7	26	6	108
Presenta un modelo teórico	0	0	1	1	0	0	1	2	0	5
presenta un análisis y revisión de la literatura y otras discusiones conceptuales	3	1	4	8	1	5	3	3	3	31
desarrolla y presenta una nueva metodología para su aplicación en el ámbito empírico	4	1	7	10	0	5	2	13	1	43
realiza un análisis y diagnóstico de una situación o caso de estudio (independientemente de realizar recomendaciones de política)	20	3	47	59	11	49	29	72	12	302
realiza proyecciones y análisis de escenarios futuros	0	0	5	1	1	3	1	2	2	15
Otras	0	1	0	0	0	2	2	3	1	9
Total	37	7	81	100	21	76	45	121	25	513

Del análisis de las contribuciones de los trabajos surge que los principales aportes son de carácter práctico o positivo. La evolución de las publicaciones del tipo estrictamente teórico presenta una tendencia decreciente. Prácticamente la mitad de los trabajos realizan un aporte concreto a las políticas públicas a través de recomendaciones. Las áreas de mayor interés en este sentido tienen que ver gastos del gobierno nacional y políticas relacionadas (H5), presupuesto nacional, déficit y deuda (H6) y relaciones intergubernamentales (H7) básicamente.

CONCLUSIONES

El estudio de las finanzas públicas ha ido evolucionando en el tiempo. Esta evolución es consistente con la amplitud de funciones que ha adquirido el Estado en las últimas décadas y con los mayores desarrollos e instrumentos que posibilita su estudio. Dado esto, algunos autores consideran restrictiva la denominación de la disciplina como Finanzas Públicas, siendo más amplia la denominación Economía del Sector Público.

Los diferentes enfoques que sigue el estudio de las finanzas públicas se desprenden de las diferentes concepciones del Estado. El enfoque clásico reduce la participación del Estado a funciones elementales tales como la corrección de fallas de mercado y provisión de bienes públicos. El enfoque del Estado de bienestar supone una intervención más fuerte en pos de lograr objetivos distributivos. Por otra parte, la corriente que se basa en las fallas del Estado asume su incapacidad para cumplir con las funciones que se le asignan. El reconocimiento de las limitaciones de la intervención del Estado es un prerrequisito para elaborar un buen programa de actuación pública.

Para analizar la evolución del estudio de las finanzas públicas, se revisaron las publicaciones anuales de los trabajos presentados en las Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas desde 1987 hasta el 2006 (los últimos 20 años). Cada trabajo fue analizado desde tres puntos de vista: (i) el tema elegido; (ii) la metodología empleada; (iii) las conclusiones a las que llega.

Las principales conclusiones son:

- La cantidad de estudios publicados relacionados con las Finanzas Públicas ha ido creciendo en los últimos años. Las instituciones representadas corresponden en su gran mayoría al ámbito universitario- académico, mientras que la participación de instituciones gubernamentales es relativamente baja. Solo una pequeña fracción de los autores publica sus trabajos con cierta continuidad. Pero en general, se observa un seguimiento de los temas estudiados por estos.
- Cabe destacar la atención que acapararon algunos temas tales como coparticipación de impuestos, seguridad social y la evaluación de políticas públicas en el periodo considerado. La cantidad de trabajos relacionados con la problemática de los gobiernos locales es menor, pero esta temática está cobrando importancia los últimos años. No obstante, la mayoría de los trabajos han centrado su ámbito de estudio en el nivel nacional de gobierno principalmente.
- Los desarrollos metodológicos empleados en los trabajos publicados son mayoritariamente teórico- práctico o práctico exclusivamente (sobre todo en temáticas referidas a políticas fiscales, gasto nacional y relaciones intergubernamentales). La participación de los trabajos solamente teóricos presenta una tendencia decreciente en el tiempo. Por otra parte, los enfoques seguidos en los desarrollos metodológicos son tanto macroeconómicos (teniendo en cuenta variables económicas agregadas) como microeconómicos, observándose una mayor participación de este último enfoque en el total de publicaciones. Del análisis de las disciplinas auxiliares surge que los estudios relevados se apoyan básicamente en las diferentes ramas de la Economía. En menor medida aparecen las disciplinas de la administración, contables,

Sociología, Historia, ciencias de la Educación y Salud entre otras. Finalmente, respecto de eficiencia vs. equidad se advierte que solo un 5% de los trabajos se ocupa exclusivamente de estudiar efectos distributivos y la equidad, concentrándose en temáticas relativas al gasto del gobierno nacional y políticas vinculadas. El resto de los trabajos centran más su estudio principalmente en cuestiones de eficiencia asignativa.

- Del análisis de las contribuciones de los trabajos surge que los principales aportes son de carácter práctico o positivo. La evolución de las publicaciones del tipo estrictamente teórico presenta una tendencia decreciente. Prácticamente la mitad de los trabajos realizan un aporte concreto a las políticas públicas a través de recomendaciones. Las áreas de mayor interés en este sentido tienen que ver gastos del gobierno nacional y políticas relacionadas (H5), presupuesto nacional, déficit y deuda (H6) y relaciones intergubernamentales (H7) básicamente.

REFERENCIAS

- CULLINS, J. y JONES, P., "Microeconomics and the Public Economy. A defence of Leviathan". 1987.
- CULLINS, J. y JONES, P., "Public Finance and Public Choice". Oxford, 1998.
- Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. Publicaciones 1987-2006. FCE-Universidad Nacional de Córdoba.
- La Enseñanza de las Finanzas Públicas en la Argentina. III Encuentro de Profesores de Finanzas Públicas, Derecho Financiero y Tributario. Organizado por la Asociación Argentina de Estudios Fiscales (6 Y 7 de julio del 2000).
- MUSGRAVE, R. y MUSGRAVE, P., "Public Finance in Theory and Practice. 5ta. Edición. Mc Graw Hill, 1989.
- PORTO, A. (2001)"Microeconomía y Federalismo Fiscal", UNLP.
- ROSEN, H. "Hacienda Pública". Quinta edición. Mc Graw Hill, 2002.
- STIGLITZ, J. "La Economía del Sector Público". Segunda edición. Antonio Bosch ed., 1988.

ANEXOS

Evolución de Trabajos Publicados por Año y Clasificación JEL

JEL	Año																				Total
	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
H00	2	1	4	0	0	4	1	3	2	2	2	0	1	2	2	2	5	2	1	1	37
H10	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	1	1	5
H11	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
H19	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
H20	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	2	0	0	0	2	2	7	4	7	3	32
H21	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	2	0	1	1	0	6
H22	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	1	4
H23	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	4
H24	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	3
H25	0	0	1	0	0	0	0	2	0	0	0	1	2	0	0	0	0	1	0	1	8
H26	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	1	6
H27	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
H29	3	0	1	1	1	1	1	2	0	2	0	0	0	0	0	2	2	2	0	0	17
H30	1	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	1	4	4	5	2	10	5	5	6	45
H32	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
H39	7	4	3	0	0	7	2	1	4	6	2	3	5	2	2	2	0	0	0	2	52
H40	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	3
H41	0	1	1	0	0	0	0	1	3	0	0	0	0	2	1	2	1	0	0	13	13
H42	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
H49	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
H5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	2
H50	1	0	0	0	0	1	1	1	1	0	1	0	0	0	4	1	0	3	1	2	17
H51	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	2	4
H52	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	1	2	2	0	1	1	5	2	17
H53	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	1	1	0	4
H54	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
H55	0	2	1	3	3	2	3	0	0	0	0	2	1	2	1	1	0	0	2	0	23
H59	0	0	2	1	1	1	0	1	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8
H60	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	3	2	3	1	12
H61	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	1	2	3	1	0	0	2	1	14
H62	2	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	2	1	1	1	1	1	12
H63	1	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	6
H69	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
H7	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
H70	1	0	0	0	1	0	0	0	2	1	1	0	0	1	3	1	6	4	4	0	25
H71	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	1	0	1	2	0	7
H72	0	1	2	0	0	1	0	0	2	0	1	0	0	2	3	4	3	1	2	0	22
H73	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1	0	4
H74	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	2	0	0	0	0	1	0	1	0	1	6
H77	0	0	0	0	0	1	3	4	7	1	7	1	3	4	7	3	1	5	3	0	50
H79	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	3	0	0	0	0	6
H80	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	3	1	2	0	0	7
H82	2	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	1	6
H83	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
H87	0	0	0	1	2	2	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6
H89	0	0	1	0	0	3	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5
Total	23	12	19	8	13	27	15	22	27	15	25	10	22	25	47	35	49	42	48	29	513

Relación entre el Nivel de Gobierno Estudiado y los Temas Específicos Tratados

Tema Específico	Nivel de Gobierno							Total
	Otros	Nacional	Provincial	Local o Municipal	Nacional-Provincial	Provincial-Local	Todos los Niveles	
Provisión óptima de bienes públicos	2	37	3	3	6	1	6	58
Esquemas de coparticipación	0	4	0	7	17	5	7	40
Recursos Tributarios	1	0	5	18	2	8	2	36
Ciclos económico y gasto público	0	21	5	0	6	2	1	35
reforma de la administración tributaria	2	15	4	3	2	2	0	28
Evaluación de impacto de políticas, programas y proyectos públicos	1	14	4	0	4	0	4	27
Déficit fiscal	0	21	0	0	3	0	0	24
Contralor de la Hacienda Pública	1	10	2	0	5	0	5	23
reforma del Estado	0	17	0	1	1	0	2	21
Problemática de los gobiernos locales	2	10	1	3	2	0	2	20
armonización tributaria	4	4	1	0	1	0	5	15
Administración presupuestaria	1	6	3	1	0	1	1	13
Relación de política-gasto público	1	5	4	1	1	0	0	12
Gasto público óptimo	0	8	0	0	1	0	0	9
sustitución del Ingresos Bruto	0	0	3	0	3	0	1	7
Sistemas previsionales	0	6	0	0	0	0	0	6
Evasión Fiscal	0	2	0	0	1	0	1	4
Finanzas Públicas y Medioambiente	0	2	0	0	0	0	1	3
Otros	13	80	12	8	10	4	5	132
Total	28	262	47	45	65	23	43	513

EL FEDERALISMO ARGENTINO FRENTE A LAS BALANZAS FISCALES REGIONALES, 2001-2005.

Roque Ruarte Bazán.
Universidad Nacional de Chilecito.
Universidad Nacional de Córdoba.

Con la colaboración de
Julio Rosales y Alberto Riba.
Universidad Nacional de Chilecito
Universidad Nacional de Córdoba.

1.- INTRODUCCIÓN.

La cuestión del federalismo fiscal, aunque importante, es sólo una parte de la problemática de la distribución territorial de los ingresos recaudados por el fisco nacional en Argentina, si se concibe al federalismo 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.

En nuestro país el debate sobre el federalismo fiscal, hasta ahora, se ha centrado en el reparto de la recaudación de la coparticipación federal, con más énfasis en la primaria que en la secundaria. Sin embargo, la Nación distribuye territorialmente también los ingresos que le corresponden según sus competencias fijadas por la Constitución Nacional, siguiendo criterios no preestablecidos, traducidos en cifras cuya dilucidación pretendemos en este escrito.

Por ello seguimos un enfoque que nos permite determinar territorialmente el origen y distribución de la recaudación del ingreso público nacional en el estado actual de la situación jurídica y económica, lo que constituye nuestro principal objetivo junto con el de ubicar la situación que se encuentra el federalismo argentino y ofrecer elementos empíricos para su reformulación conceptual. Naturalmente, subyace la pretensión de coadyuvar a quienes están directamente involucrados en el diseño o discusión de políticas económicas. Sin embargo, es importante dejar sentado que en este trabajo asumimos la posición “de lege lata” antes que “de lege ferenda”; es decir, tomamos las instituciones analizadas, tal como están definidas en la ley vigente y por ende sin inmiscuirnos en la resolución del problema jurídico que trae aparejado un cambio institucional y, correlativamente, la investigación queda ubicada en la rama positiva de la disciplina económica, antes que en la normativa. Por tanto, no hacemos recomendaciones de política.

Con este fin vamos a presentar una elaboración propia de la que denominamos Balanza Fiscal Regional Argentina¹, con dos particularidades. Una, es la de mostrar tres balanzas parciales o sub-balanzas que representan la coparticipación, el sistema previsional y las asignaciones fiscales propias del gobierno nacional, además de obtener la balanza general. La otra, consiste en presentar una serie anual de balanzas desde el 2001 hasta el 2005, con la

¹ Otros autores usan la denominación de Residuo Fiscal Neto.

intención de visualizar el comportamiento anterior y posterior a la última crisis política y económica. La balanza que registra la coparticipación nos permite enfocar el trasiego de fondos desde el federalismo mientras que la nacional lo interpreta desde el regionalismo, según se verá.

También para esos mismos años mostraremos una síntesis del origen institucional de la recaudación fiscal argentina con la intención de visualizar la evolución de la relación Nación-Provincias.

Comenzamos con breves descripciones conceptuales donde se asientan la confección de la BFR y el desarrollo de la cuestión federal; luego precisamos el enfoque metodológico y alcance; a continuación ofrecemos los datos y resultados numéricos para finalizar con las conclusiones.

2.- BALANZA FISCAL REGIONAL.

La BFR es un instrumento de información económica que muestra una estimación de los flujos fiscales netos que ocurren entre regiones a través de los mecanismos que opera un gobierno central.

Esos flujos se calculan restando las salidas de las entradas monetarias durante un período determinado, desde y cada hacia una de las zonas en que se divide el territorio fiscal y luego también puede y suele redistribuirse entre ellas el déficit o el superávit del ejercicio para obtener el equilibrio que es propio de una balanza².

En el caso del presente estudio, ese gobierno central es el de la Nación Argentina y las regiones son 24 particiones del territorio nacional que nos permitimos llamar *distritos fiscales nacionales*, por cuanto los actos administrativos bajo análisis son de carácter nacional. Con ello queremos denotar que no nos referimos a territorios provinciales, aunque los límites de cada partición se hayan hecho coincidir con aquellos en cuyo interior las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ejercen naturalmente cada una también su propia jurisdicción. Además, en Argentina la palabra distrito connota divisiones del territorio nacional, por lo que ocurre en las esferas electoral, militar, vial, etc.

Aclararemos aquí que el **concepto de territorio** comprende al *poder sobre quienes residen en un espacio delimitado* y si bien nos hemos tomado la licencia de usar el término distrito para referenciar particiones que son de un mismo territorio, ello podrá justificarse mejor cuando comprobemos que el gobierno nacional usa ese poder fiscal de manera diferente en cada una de esas particiones.

A diferencia de lo que sucede con otros instrumentos o estadísticas económicas usuales que se elaboran acorde a principios y técnicas aceptadas, en la confección de la BFR no se ha alcanzado todavía un consenso generalizado sobre el método a aplicar y su estimación se ha mantenido en el ámbito académico. Por ello es que en lo que sigue damos algunos conceptos y explicamos las opciones y el camino elegido para la estimación.

² En general y en términos matemáticos: $F_i = E_i - S_i$,

Donde: F_i es Flujo fiscal neto del distrito i ; E_i es Entradas al distrito i y S_i es Salidas del distrito i . Si el ejercicio fiscal estuviese equilibrado o se distribuye el déficit o superávit proporcionalmente entre las regiones, entonces, la suma de los flujos netos será cero, aunque la c/u de ellos sea en general distinto de cero. Así: $\sum_i F_i = 0$, donde el subíndice corre de 1 a 24. Es decir, hacemos que la suma de entradas iguale a la suma de salidas: $\sum_i E_i = \sum_i S_i$, y de aquí la razón de haber elegido el nombre de balanza para la operación. En nuestro enfoque no tenemos una, sino tres balanzas que son parciales, cuyos flujos se construyen según se explica enseguida. Ellas son la de coparticipación: $\sum_i FC_i = 0$; la previsional: $\sum_i FP_i = 0$; la nacional $\sum_i FN_i = 0$. Además, obtenemos la general como suma de las tres anteriores.

Los flujos fiscales.

Con el objeto de determinar los flujos netos se pueden usar diferentes criterios para valorar las salidas y entradas de cada distrito que, recíprocamente, significan ingresos y egresos para el Gobierno Nacional. Esos enfoques se suelen clasificar con la denominación de:

- i. *Recaudación – pago*: toma en cuenta el lugar de la recaudación y donde se efectúa el pago.
- ii. *Carga – beneficio*: trasciende el lugar de esos cobros y pagos y está basado en la teoría de la incidencia que tiene en cuenta la traslación de la carga hacia los contribuyentes que finalmente la soportan y en que la distribución de los beneficios se haga en función sobre quienes efectivamente recaen.
- iii. *Carga – gasto*: considera la localización de los perceptores directos del gasto, con prescindencia del carácter público, mixto o privado del bien. Coincide con el criterio anterior cuando no se referencia bienes públicos puros.
- iv. *Ingreso – gasto*: 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 criterio del gasto.

Los flujos -según sea su naturaleza, el enfoque utilizado o la disponibilidad de datos-, pueden medirse directamente o imputarse. En este último caso las cifras obtenidas a su vez dependen de los coeficientes que se decida aplicar para distribuir territorialmente tanto los componentes de la recaudación como del gasto público, en consonancia con los criterios elegidos.

La perspectiva que hemos adoptado, por ser *territorial*, exige que identifiquemos los actores que, ubicados en el escenario de las 24 unidades de análisis, originan y reciben las remesas fiscales. Entre los primeros se sitúan los contribuyentes y aportantes de la recaudación nacional, y entre los segundos se encuentran cada gobierno provincial, los beneficiarios del sistema previsional de reparto y los organismos y empleados del gobierno nacional y habitantes en general. Es útil hacer notar aquí que podemos diferenciar entre aquellos agentes que por estar organizados detentan poder -es el caso de los gobiernos provinciales- y aquellos que no están organizados o lo están muy precariamente, y por ende han jugado un rol social pasivo, como son los contribuyentes y jubilados.

Así, el punto de vista asumido permite ahora elaborar tres balanzas parciales, para lo cual en este trabajo vamos a clasificar los flujos en tres categorías:

1. Los *federales* están constituidos por la parte provincial de lo recaudado en cada distrito, bajo el régimen de coparticipación y afines, y por las transferencias que en su consecuencia recibe cada gobierno provincial.
2. Los *previsionales*, originados principalmente en los aportes pagados en cada territorio al sistema de reparto más el porcentaje que de cada impuesto recaudado se afecta a su financiamiento³, y por contrapartida en el cobro de beneficios de jubilaciones y pensiones por parte de residentes.
3. Los *nacionales* están compuestos, en cada partición territorial, por la porción que de la coparticipación recaudada le corresponde al gobierno nacional y más (+) los ingresos provenientes de tributos nacionales exclusivos como, por ejemplo, los producidos por los aranceles aduaneros. Y, en contrapartida, están los gastos realizados en ese mismo territorio para atender las funciones que tiene legalmente asignadas.

³ Es entendido que los montos correspondientes a estos porcentajes, se detraen de la recaudación impositiva mencionada en los otros dos flujos.

Los dos primeros tipos de flujos constituyen subsistemas fiscales autónomos⁴, donde el gobierno nacional actúa como mero agente recaudador y distribuidor de fondos. Aquí conviene consignar que los contabiliza siguiendo implícitamente los lineamientos del enfoque recaudación-pago para el primero y para el segundo un criterio de asignación que podríamos denominar como recaudación-gasto⁵. Este último es el que también aplica para el registro de sus propios flujos nacionales.

Hay consenso que para elaborar la BFR se debería usar el enfoque carga-beneficio, toda vez que fuese posible. Ahora bien, los enfoques pueden superponerse. Veamos los siguientes ejemplos. El pago de las jubilaciones se realiza usualmente en el ámbito del domicilio del beneficiario en la persona de éste, con lo cual los criterios de pago, gasto y beneficio coinciden materialmente. El cobro a los pequeños contribuyentes se realiza en un domicilio de su localidad, lo que implica generalmente que recaudación, carga e ingreso coincidan. En el caso de las remesas por coparticipación, son los respectivos gobiernos provinciales quienes perciben esos fondos propios y los usan en su beneficio para atender gastos que están obligados a realizar en el ámbito de sus funciones (aunque hay que aclarar que este tipo de gastos está excluido del análisis que se hace en el presente trabajo).

Es de mencionar que, en términos de política fiscal, para diseñar o valorar los flujos netos suelen aplicarse el criterio devolutivo y el redistributivo. Mediante el primero, deberían asignarse fondos a cada región de acuerdo a lo pagado por sus contribuyentes residentes, mientras que por el segundo se persigue una redistribución regional del ingreso mediante la transferencia de fondos fiscales desde las regiones con mayores recursos hacia las demás, ello en función de índices zonales de capacidad económica.

3.- LA CUESTIÓN FEDERAL.

Aunque el concepto mismo de federalismo haya evolucionado, puede entenderse como la forma de Estado donde coexiste un poder central con los poderes locales (estaduales, regionales o provinciales). El debate acerca de su significado siempre ha girado históricamente 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*. A esta relación de subordinación de los poderes locales al central suele denominarse como de *federalismo dual*, por afectar las autonomías locales exigibles para constituir un sistema federal.

En nuestra óptica, el federalismo fiscal no es sino finalmente federalismo, aunque aquel se refiera más específicamente a las potestades tributarias cedidas y

⁴ Aunque puedan ser intervenidos como hoy ocurre con el ANSES.

⁵ La Contaduría General de la Nación registra la recaudación en totales país, sin consignar su origen territorial; sin embargo la AFIP tiene determinado ese origen para los pequeños contribuyentes, mientras que para los grandes ha fijado el domicilio fiscal y de recaudación a la Capital Federal. La CGN registra la ubicación geográfica de los gastos. El dinero de la coparticipación se transfiere automáticamente a cuentas bancarias domiciliadas en la Capital Federal.

concurrentes, las que debieran mantener una correspondencia con la capacidad que se tenga para recaudar en los respectivos ámbitos nacional y en cada uno de los locales; mientras que el término federalismo supone que se ha establecido una distribución institucional y territorial de competencias. Cuando esa correspondencia fiscal, a su vez, no guarda la relación esperada con esta distribución, el sistema federal puede llegar a caer como tal si la intensidad de la distorsión supera niveles plausibles de equidad. Esa disparidad puede tener dos facetas, coexistentes o no.

Una primera desviación ocurre si el reparto que se hace entre nación y provincias (coparticipación primaria) de la recaudación concurrente no concuerda con el gasto que debe soportar la distribución de competencias entre ambos niveles de poderes. Es la asimetría más conocida y por ello podemos tomarla como la causa de un eventual conflicto federal. La Constitución establece una división original de funciones y un techo para los fondos coparcipables que pueden asignarse a la Nación (cláusula sexta, Disposiciones Transitorias). Entonces, lo que podría cuestionarse es la cifra real por debajo de ese techo o la magnitud de los nuevos fondos a asignar para sufragar las competencias que se decida transferir eventualmente a las provincias o la CABA.

Una segunda desviación puede ocurrir si la asignación de la parte provincial de la recaudación a cada una de las provincias (coparticipación secundaria) tuviese una estructura de reparto muy diferente de la que resultaría si cada provincia recaudara su propia porción de recursos; aquí se tendría un potencial conflicto entre provincias. Ello pudiera sacarnos de lo que tendría que ser un marco federal bien establecido y consentido y nos estaría poniendo en una situación **preconstitucional** y por ende de ambigüedad al momento de querer calificar el tipo de régimen fiscal imperante. Es lo que ocurre hoy en nuestro país al introducirse la figura de la coparticipación en la Constitución de 1994, **sin haber acordado** la fracción o franja o banda porcentual de recursos asignados específicamente a cada provincia, previamente o en la misma asamblea constituyente y al habilitar un procedimiento **impracticable**, mediante una delegación de poderes en otros órganos. Ello ha devenido en que a las relaciones interprovinciales que genera la coparticipación secundaria haya que sumar al otro actor del sistema, la Nación, que en los hechos actúa y actuado como árbitro y ejercido una influencia dominante sobre la fijación de los porcentajes relativos de transferencias hacia las provincias, ello mediante la mantención indefinida de los establecidos en la ley nacional de coparticipación y afines y también por transferencias discrecionales del poder ejecutivo fuera del marco estricto de ella. Es decir, estaría operando un tipo débil de federalismo, llamado dual, como se definió arriba.

En realidad, al haber dado rango constitucional a la coparticipación, lo que se está imponiendo es la recaudación centralizada de tributos, mecanismo que es **connatural a un régimen unitario**. Su inserción en un sistema federal en razón de las economías de escala que se generan por el lado de los costos tributarios no tiene en cuenta que el injerto perturba al régimen federal, con consecuencias que disminuyen los beneficios esperados⁶.

Debemos hacer notar que así se ha generado un modelo de federalismo en el que se **excluye** a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, porque hasta ahora no coparticipa sino marginalmente de la recaudación nacional por razones históricas conocidas. Se ha argumentado que la CABA, en realidad, “coparticipa en especies” en virtud de no sufragar ciertos gastos que debieran ser considerados locales o propios, como los de seguridad implicados en la manutención de la Policía por parte de la Nación; algo erróneo porque hasta ahora la CABA **no tiene el mismo perfil de funciones que una provincia**. La citada exclusión pone aún mayor

⁶ Su introducción exige la adopción de criterios para hacer la distribución de lo recaudado y es ineludible que en su determinación se tengan cuenta elementos que tienen que ver con razones que justifican la existencia de los regímenes políticos unitarios. Por eso, su recepción en un sistema federal exige que sea cuidadosamente adaptado, cosa que no se hace en el caso argentino.

nitidez en la necesidad de replantear los términos en que debe concebirse el federalismo fiscal y con ello el mismo federalismo para nuestro país.

Aun con el enfoque territorial de BFR que arriba desarrollamos, no queda solventado este inconveniente, ya que dicho punto de vista está concebido para aplicarse estrictamente a un sistema unitario. En un régimen de este tipo, puede darse lo que podemos designar como **regionalismo fiscal**, cosa de la que puede rendir cuenta la que hemos denominado *balanza nacional* porque trata de los recursos propios de un gobierno central y de los gastos que enfrenta de modo variado en cada región o distrito nacional. Por esto, en realidad, no debiéramos trasladar mecánicamente el diseño de BFR a un caso como el argentino donde se observa no una única potestad fiscal sino dos tipos de ellas, superpuestos parcialmente o concurrentes, sin previamente haber preparado su recepción. Es lo que pretendemos hacer en este trabajo mediante la creación o presentación de nuevos instrumentos conceptuales.

Naturalmente, en nuestro país **conviven** un federalismo fiscal, delineado principalmente en la balanza federal o de coparticipación, y un regionalismo fiscal, registrado en la balanza nacional y, en sentido amplio, quizás también en la previsional, ya que en los hechos el sistema de la seguridad social no dispone de la autarquía ni de la autonomía que la ley le asigna.

Quisiéramos aquí comunicar nuestra inquietud por el uso incorrecto de los términos, por el hecho que las palabras no sólo denotan sino también connotan conceptos, con lo que a veces un uso ambiguo hace que se caiga en el error o se encubra realidades con otros fines y se desvirtúe una construcción científica, más aún cuando como ahora estamos compartiendo espacios de análisis con la ciencia política y de su objeto, la actividad política, donde prolifera el lenguaje persuasivo o no científico. En especial nos preocupa que no se vaya a tener en cuenta que el concepto de territorio se refiere al poder sobre un espacio, delimitándolo. Así, comprende tanto el espacio físico como al plexo o plexos normativos que en él rigen, dando lugar en este último caso a la conformación de territorios que comparten el mismo asiento físico.

En aplicación de lo recién dicho, creemos conveniente: (1) Aventar la idea que las Provincias “componen” o forman la Nación; más bien “deponen” -o depusieron- facultades soberanas en otro ente, la Nación, que es supraprovincial, al estilo de lo que en la Teoría de la Integración Económica, se denomina órgano supranacional. La confusión suele provenir porque al agregarse o integrarse los asientos geográficos donde las provincias ejercen competencias materiales, se obtiene el asiento geográfico donde la Nación ejerce su jurisdicción. Pero la reunión de las 24 jurisdicciones subnacionales no constituye la jurisdicción nacional, como está muy claro en el derecho argentino. Se trata de dos tipos de jurisdicciones con identidad y funciones propias aunque relacionadas entre sí para conformar el sistema federal. En definitiva, las Provincias no integran la Nación, aunque ésta y aquellas formen la Federación y exista una relación de supremacía legal del orden nacional sobre el provincial, especialmente en las funciones judicial y legislativa. (2) También quisiéramos evitar confusiones lexicológicas de tipo económico. Como por ejemplo, la que ocurre cuando suele hablarse de una *participación “provincial” en el PBI*, con significado general para el ámbito espacial donde una provincia ejerce sus competencias. Ello es erróneo ya que no es sólo la provincia -persona jurídica al fin- la que participa en el PBI desde ese espacio, sino también todos los demás actores que cohabitan en esa geografía, sean públicos o particulares.

Federalismo argentino.

En función de lo planteado y por ser instrumental a los fines de este trabajo, preferimos concebir al **federalismo argentino** como un **sistema** político compuesto por los gobiernos de la **Nación**, los de las **23 provincias** y el de la **Ciudad Autónoma de Buenos Aires**. Como todo sistema, éste se define y mantiene unido por las relaciones entre sus elementos,

las son objeto de nuestro análisis y ocurren entre la Nación y cada de los ordenes subnacionales y de éstos entre sí; ello, sin perjuicio de la existencia de conflictos que toda relación contiene en potencia. Así, con esta concepción de federalismo damos cabida a la CABA y no ignoramos las interrelaciones subnacionales. Habría, entonces, **dos dimensiones** de la cuestión federal o del sistema imperante: la referida a la relación Nación – Provincias/CABA y la de Provincias/CABA, todas entre sí.

Por definición, en un sistema cada elemento debe tener un nivel de autonomía que le permita preservar su identidad. En el caso de un sistema político de tipo federal debiera haber cierta autonomía de los poderes presentes en juego: de los locales frente al poder central, de éste frente a aquellos y de los poderes locales entre ellos. Estas capacidades autonómicas tienen que guardar relación con las competencias constitucionales que tienen asignadas la jurisdicción central y cada una de las regionales, que en el caso argentino se establece de manera general para todas las provincias y de manera particular para la CABA. Para atenderlas los gobiernos subnacionales disponen de potestades tributarias que se ejercitan a través de recaudaciones propias y las provincias además por funciones delegadas en el gobierno central a través del régimen de coparticipación y otros afines.

4.- METODOLOGÍA.

Para la estimación de la BFR y de las balanzas parciales, hemos desarrollado nuestro procedimiento en función de la información que pudimos acceder y de criterios que consideramos plausible aplicar, cuestiones que aclaramos enseguida:

Fuentes de datos.

Para los recursos la fuente ha sido la *AFIP* y para los gastos, la *CGN*, principalmente. Por la primera se pudo tener acceso a los ingresos discriminados por origen de la recaudación para los pequeños contribuyentes, mientras que el segundo organismo nos ha brindado información sobre el lugar de pago de las erogaciones, en su gran mayoría. Otras fuentes han sido el INDEC, Ministerio del Interior, ANSES, etc., todas oficiales.

Alcance.

Temporal: período fisco nacional año 2001-2005.

Espacial: 24 distritos dentro del territorio fiscal nacional.

Tipo de registro usado.

Base caja, exclusivamente, tanto para los recursos como para los gastos. En todo el trabajo no hay referencias presupuestarias ni uso de datos de otro tipo de base, con el propósito de tener una completa consistencia en la información y en los resultados.

Asignación territorial directa de recursos.

Dado que para los impuestos principales, hemos podido conocer (vía *AFIP*) el origen distrital de la recaudación correspondiente a los pequeños contribuyentes, hemos copiado esta información sin efectuar imputación alguna. Los datos así recabados tienen naturalmente una mayor certeza que los imputados y, además, el hecho que los pagos provengan de pequeños contribuyentes, permite presumir que el soporte de la carga está distribuido localmente, en su mayor medida.

Imputación territorial de los recursos.

Se imputan los tributos y aportes identificados como de Grandes Contribuyentes (quienes tienen asignado por ley domicilio fiscal único a la Capital Federal) y demás impuestos. Para hacerlo se usan distintos coeficientes en función del tipo de tributo y en aplicación, preferentemente, del enfoque de la carga. Ello queda discernido en la Tabla 1.

Asignación territorial directa de gastos.

La mayor parte de los gastos están clasificados por la *CGN* según el destino distrital de las erogaciones o pagos efectuados. Hemos seguido este mismo criterio para asignarlos territorialmente.

Imputación territorial de los gastos.

Una porción menor de los gastos carece de destino geográfico específico en los registros de la *CGN*. Son los mencionados como no clasificados, interprovinciales, nacionales y binacionales. Se imputación se ha hecho según los criterios indicados en la tabla siguiente.

Criterios de imputación territorial de recursos y de gastos:

Tabla 1.

Impuesto /Gasto	Criterio o Coeficientes de distribución %	Fuente
IMPUESTOS		
IVA (recaudación Dirección de Grandes Contribuyentes)	Consumo por Provincia año 1994.	INDEC. Censo Nacional Económico 1994.
Impuesto a las Ganancias (recaudación D. G. C.)	Población último decil de ingresos 2003	INDEC Estimación realizada a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2003. (EPH 2003).
Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta (D. G. C)	Producto Bruto Geográfico por Provincia año 2001	Ministerio del Interior de la Nación. ProvInfo.
Impuesto a los Débitos y Créditos en Cuenta Corriente Bancaria Ley N° 25413 y Modific.	Disponibilidad de Efectivo Bancos al 31/03/2003	Banco Central de la República Argentina (BCRA). Subgerencia de Estadísticas Monetarias y Financieras.
Impuestos Internos - Tabacos	Consumo por Provincia año 1994.	INDEC Censo Nacional Económico 1994.
Impuestos Internos - Seguros	Producto Bruto Geográfico por Provincia año 2001	Ministerio del Interior de la Nación ProvInfo.
Impuestos Internos - Automotores y motores gasoleros.	Ventas de Gas-oil año 01-05	Asoc. de Fábricas de Automotores de Argentina. Anuarios 01-05.
Impuesto Adicional de emergencia sobre los Cigarrillos	Consumo por Provincia año 1994	INDEC Censo Nacional Económico 1994.
Impuesto a los Combustibles Líquidos	Ventas de Naftas por Provincia 2003	Asoc. de Fábricas de Automotores de Argentina. Anuarios 01-05
Impuesto al GNC y otros Combustibles (gas-oil, diesel-oil y Kerosene)	Ventas de Gasoil año 01-05	Asoc. De Fábricas de Automotores de Argentina. Anuario 01-05
Impuestos sobre los Bienes Personales	Superficie de Vivienda Cubierta año 2003	INDEC
Otros impuestos	Población por distrito, año 2001.	INDEC. Censo Nacional de Población y Vivienda 2001.
Derechos de Exportación	Origen Provincial de las Exportaciones año 03-05	INDEC. Anuario Comercio Exterior Argentino 03-05
Derechos de Importación	Producto Bruto Geográfico por Provincia año 2001	Ministerio del Interior de la Nación. ProvInfo.
Aportes a la Seguridad Social (D. G. C.)	Número de Empleados por Provincia 01-05	AFIP – Anuarios 01-05
Contribuciones a la Seguridad Social (D. G. C)	Número de Empleados por Provincia 01-05	AFIP – Anuarios 01 - 05
Ingresos Nacionales No Clasificados (1)	Producto Bruto Geográfico por Provincia año 2001.	Ministerio del Interior de la Nación. ProvInfo.
GASTOS		
Gasto Nacional (2)	Población por Provincia año 2001	INDEC. Censo Nacional de Población y Vivienda 2001.
Gasto Interprovincial	Partes iguales entre los 24 distritos. (23 Provincias + Cap. Federal)	
Gasto Binacional	Población por Provincia año 2001	INDEC. Censo Nacional de Población y Vivienda 2001
Gasto No Clasificado	Población por Provincia, para 2003-2005. Por % clasificado p/2001-02.	INDEC. Censo Nacional de Población y Vivienda 2001.
(1) Ingresos Nacionales no imputados a Provincia específica.		
(2) Gastos Nacionales no imputados a Provincia específica.		

CONFIGURACIÓN DE LAS BALANZAS PARCIALES Y LA GENERAL.

i. **Balanza federal.** Tomamos como ingresos territoriales las transferencias de la Coparticipación Federal y de otros regímenes afines, desde el Tesoro Nacional hacia cada uno de los gobiernos provinciales (y la muy reducida que se gira a la CABA). Luego hacemos territorialmente la asignación directa y la imputación de los recursos, según lo explicado arriba, de la porción que según la ley corresponde a las provincias y así determinamos egresos o salidas provinciales, junto con los porcentajes de cada provincia sobre el total. Calculamos por diferencia cada uno de los flujos netos, separando las provincias que son receptoras donde esa diferencia tiene signo positivo y, por ende, negativo para dadoras. Pero sucede que la recaudación destinada a la porción provincial de la coparticipación también proviene de residentes en la geografía porteña, que como tales no son beneficiarios de transferencias de coparticipación, motivo por cual en el distrito se configura un *territorio especial* que siempre será dador, hecho que distinguimos en una columna o celda adicional cuando es necesario.

El equilibrio de esta balanza se obtiene natural y automáticamente, porque el total de lo recaudado con destino a las provincias es girado a los gobiernos provinciales⁷.

Vemos que entran en juego dos tipos de potestades tributarias pero una de ellas actúa como mero agente recaudador. De manera que, en definitiva, queda en ejercicio sólo la potestad de carácter provincial y pudiéramos decir que cada distrito nacional se mimetiza con el territorio provincial correspondiente. Sin embargo, en la geografía capitalina lo notable es que este poder se transfiere de forma conjunta por parte de las provincias hacia la Nación, quién lo ejerce pero con cargo devolutivo.

ii.- **Balanza previsional.** Para configurar esta balanza nos basamos en la actividad de las Instituciones de la Seguridad Social, denominación que según la CGN comprende el ANSES, el Instituto p/pago de Retiros y Pensiones Militares y la Caja de Retiros, Pensiones y Jubilaciones de la Policía Federal. Para determinar la salida en cada distrito tomamos la suma de los ingresos de estas instituciones que provienen esencialmente de recursos recaudados allí como propios y otros específicos provenientes del régimen impositivo, cuyo origen territorial conocemos por aplicación de los criterios ya preestablecidos arriba. Las cifras de entrada son las pagadas por gastos, donde son preeminentes las prestaciones sociales debidas a jubilaciones y pensiones, cuyo destino geográfico conocemos por los registros de la CGN. Como es sabido, existen gastos llamados figurativos que en nuestro caso son los pagos que la Administración Central hace en nombre de estas instituciones o le transfiere y, recíprocamente, lo que éstas pagan en su representación o reciben por transferencias. La diferencia entre unos y otros pagos, se toma como un aumento o disminución de los ingresos según sea el signo de esta diferencia: positivo para el ANSES y otras, y negativo para la Administración Central. Esa diferencia es aproximadamente el valor de lo recaudado por concepto del 15% de la masa coparticipable bruta cuyo destino establecido en la ley es el de atender el pago de obligaciones provisionales y otros gastos operativos. En función de de ello es que procedemos a detraer ese valor diferencial de los ingresos de la A. Central y sumarlo a los de las instituciones referidas, de acuerdo a una asignación territorial efectuada según los criterios aquí ya explicados para los impuestos coparticipados.

⁷ Una eventual diferencia entre nuestro estimado de recaudación total destinada a provincias y lo realmente girado, que en todos años ha sido despreciable, se subsana tomando el valor real de lo transferido.

Como antes, separamos los distritos dadores de los receptores, según sea el signo de la diferencia entre salidas y entradas, encontrado para cada uno de ellos. Se logra luego el equilibrio, para el caso de tener superávit, aumentando el gasto que suponemos causado por el incremento de las aplicaciones financieras y distribuyendo según los recursos aportados por cada distrito. Si hubiere déficit, preferimos trasladarlo a la balanza nacional. Aquí se repite la situación de dos potestades tributarias, una efectiva y otra mandataria. Es que ANSES, el ente preeminente del sistema de seguridad social, no sólo es descentralizado sino que está dotado de contribuyentes y aportantes propios, cuya recaudación es delegada en la AFIP.

Acotemos que los distritos previsionales tienen un carácter nacional y se superponen a los del gobierno central.

- iii.- **Balanza nacional.** Los egresos son los recursos propios de la Nación, tanto los no coparticipables como los coparcipables en el porcentaje de ley, asignados o imputados a cada distrito, según el método aquí seguido. Es decir, las salidas son los recursos que no se han transferido a las provincias vía coparticipación y regímenes afines, ni a las instituciones de la seguridad social. Esto se resta de los gastos por ubicación geográfica, para obtener un primer flujo neto que según sea su signo clasificará a cada distrito como dador o receptor. El déficit o superávit se eliminan mediante aumento o disminución del gasto, de acuerdo a la proporción con que contribuyen a su conformación, para obtener así un listado definitivo de dadores y receptores, que describe el regionalismo fiscal que surge de las decisiones del gobierno nacional.
- iv.- **Balanza general.** Se efectúa la simple suma de cada uno de los resultados distritales de las balanzas anteriores, para obtener un resultado general para cada distrito y así conformar esta balanza que al igual que las parciales tiene distritos dadores y receptores. Hay que hacer notar que el total transferido de los primeros a los segundos en esta balanza general, no es exactamente la suma de las transferencias similares de las balanzas parciales, debido al comportamiento no necesariamente idéntico, en términos proporcionales, de los distritos en cada una de ellas.

5.- RESULTADOS.

Evolución del origen y destino de la recaudación fiscal argentina, 2001-2005.

Por cuanto el Estado argentino es uno, aunque separado en funciones territoriales establecidas en la Constitución y las leyes constitucionales; y el universo de contribuyentes es el mismo o muy similar para las tres jurisdicciones involucradas; es que indicamos las cifras que comprenden el destino de los fondos provenientes tanto de las potestades fiscales de las Provincias, como de la Nación y las Instituciones de la Seguridad Social nacionales, ejercidas a través de la AFIP y las Direcciones de Rentas provinciales. Así podremos sopesar la importancia del federalismo fiscal y de otras cuestiones, de manera global y en su evolución durante el corto período bajo análisis.

Para eso hemos trazado los siguientes cuatro gráficos que provienen de los datos contenidos en el Anexo 1, donde hemos separado los fondos originados en impuestos coparticipados y afines, de los concernientes a tributos exclusivos de cada una de las tres entidades, desplegados temporalmente.

De su lectura puede apreciarse una **cierta estabilidad en las proporciones** en que se distribuyen los fondos coparticipados, manteniéndose un porcentaje que acerca por debajo al 50% para el conjunto de las provincias y CABA, mientras que la seguridad social aproxima al 30% en cifras también algo menores y la administración central oscila entre el 22 y el 25% aproximadamente. En cuanto a los **tributos de manejo exclusivo**, la jurisdicción provincial conserva una proporción próxima al 35% del total, en tanto hay **un aumento** notorio en las cifras del **gobierno central**, al pasar del 34% en el 2001 a un 50% en el 2002, proporción que mantiene hasta el final del período analizado y, en contraposición, se observa **una caída** de magnitud similar en los porcentuales de la **seguridad social**, desde un 30% a valores menores del 20%. Una lectura a las cifras en valores absolutos del Anexo, nos hace ver con mayor nitidez este cambio ya que la A. Central pasa a manejar tributos exclusivos por unos \$9.300 millones en el 2001 a \$23.000 millones en el 2003 y, por contrapartida, la s. s. se mantuvo en los \$8.300 millones entre estos dos años. Cabe mencionar que las provincias y CABA también ven ascender sus recursos exclusivos, aunque menos abruptamente que la Nación, desde los \$9.800 a \$14.300 millones, entre el 2001 y el 2003.

En el último gráfico, donde mostramos la composición de recursos propios, donde se pone de manifiesto que los provenientes de la coparticipación representan un porcentaje cercano al 50% para el conjunto de las provincias la coparticipación, mientras que para administración central esa proporción se reduce a la mitad.

El tamaño relativo del federalismo fiscal con respecto al fisco argentino, depende del alcance que le demos a la relación entre la Nación y las Provincias y CABA. El criterio general que seguimos, según lo sentamos arriba, es *de lege lata*. Entonces, por su naturaleza, los tributos exclusivos caerían fuera de ese alcance y, por ende, la cuestión quedaría circunscripta al régimen de coparticipación porque es, además, donde se enmarcan las potestades concurrentes de ambos órdenes. Como la incidencia de éste régimen oscila alrededor del **50%** según puede leerse en los cuadros del Anexo 1, entonces, este porcentaje también estaría midiendo la **importancia** relativa del **federalismo** fiscal en su conjunto. Pero es en el interior del sistema de coparticipación donde se fija el porcentual asignado a cada jurisdicción. En este sentido, ese 50% sería un extremo inalcanzable y es su reparto lo que determinaría la importancia buscada. En nuestro enfoque, una vez fijada la cuota de la Nación – Provincias, el federalismo tiene que ver con la distribución de la coparticipación secundaria, es decir, con lo que le corresponde a cada provincia y CABA. Arriba vimos que ese valor aproxima por debajo, por

coincidencia, también a un 50% pero del total coparticipado. Por ende, según este punto de vista, la **incidencia** se ubicaría en un **25%** relativa al conjunto del fisco argentino.

GRÁFICO 1

DISTRIBUCION INSTITUCIONAL DE LA COPARTICIPACION

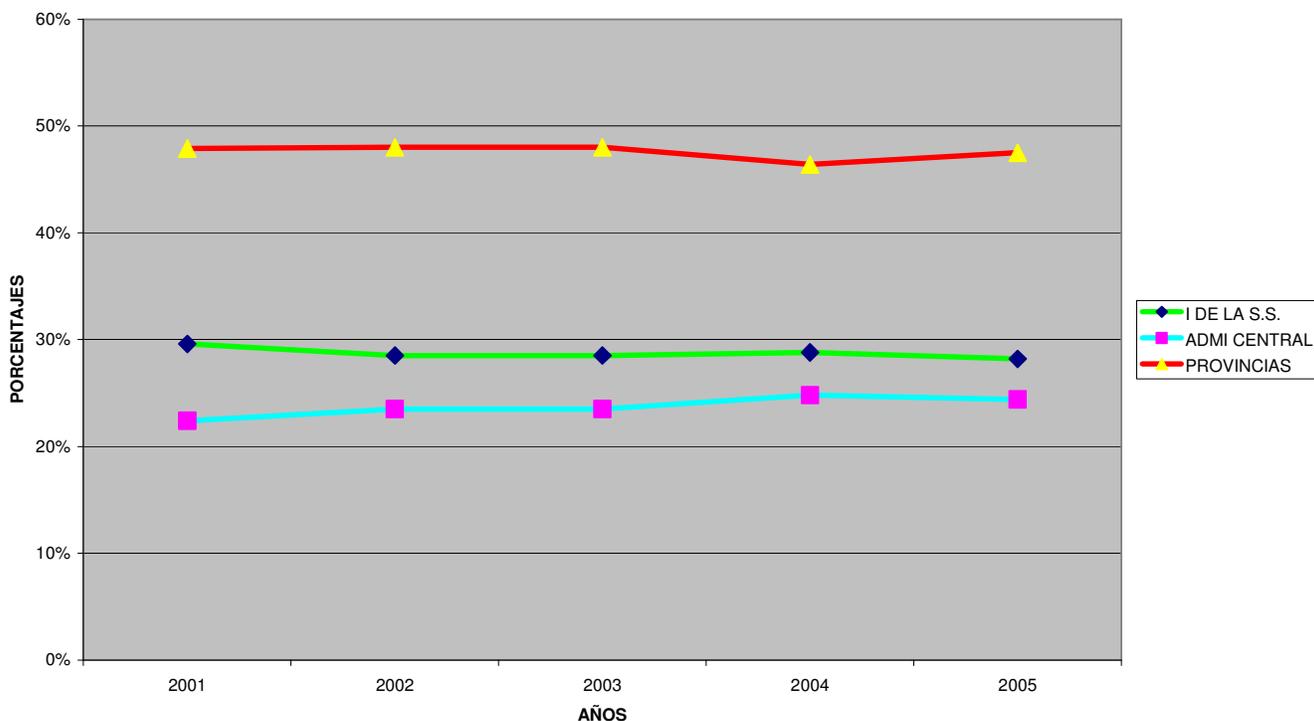


GRÁFICO 2

DISTRIBUCION TRIBUTOS EXCLUSIVOS

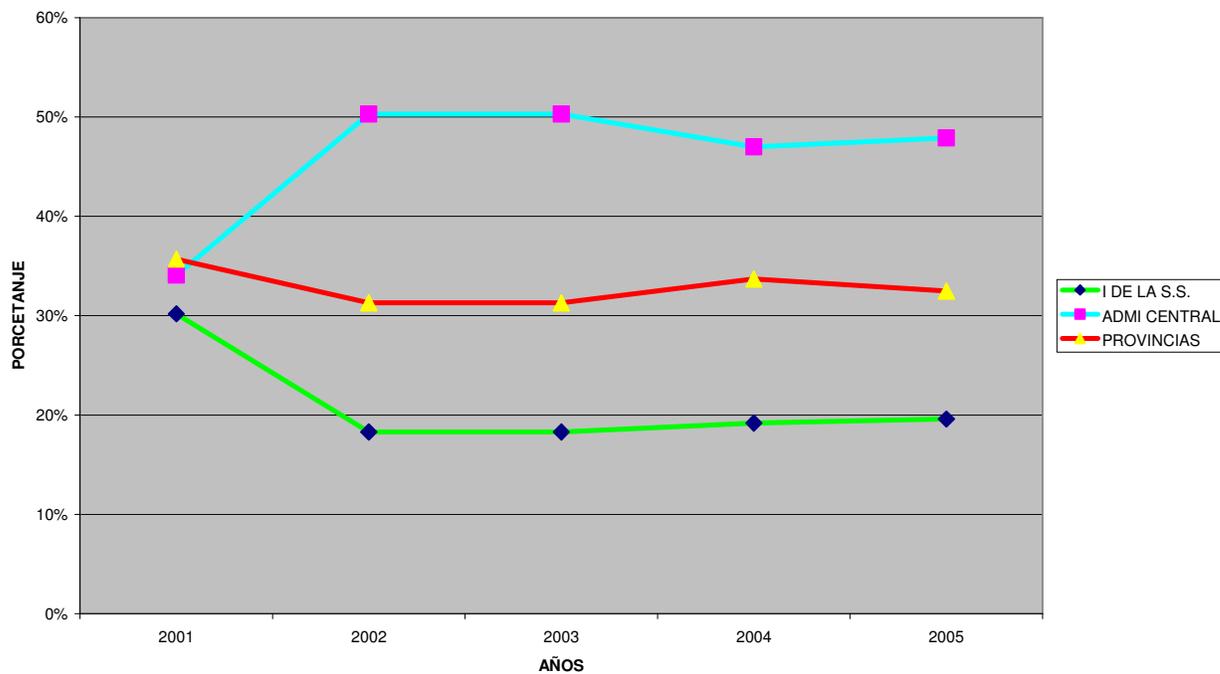


GRÁFICO 3

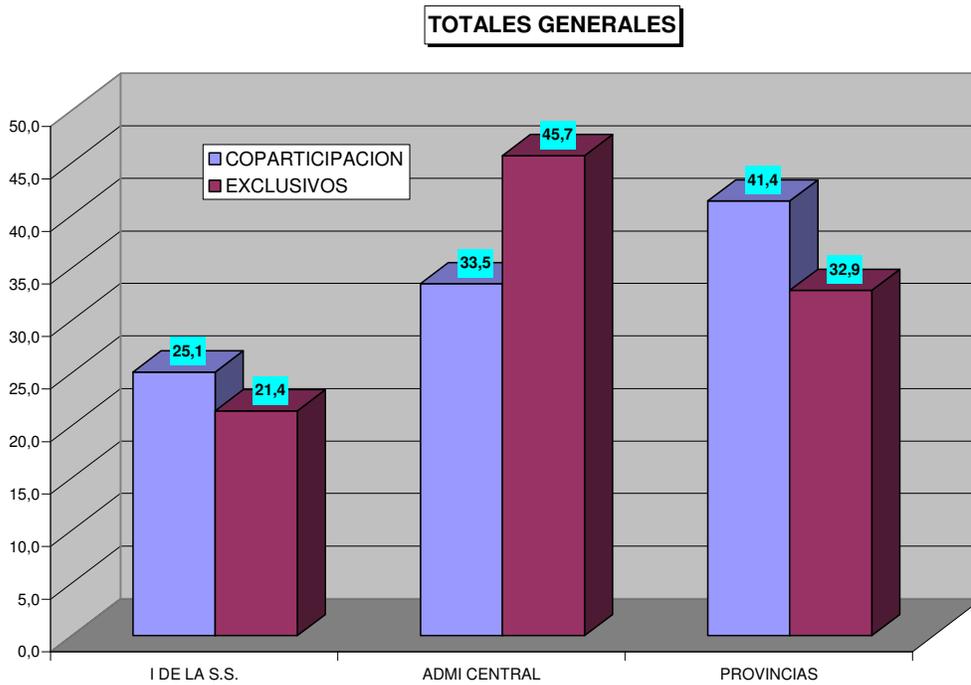
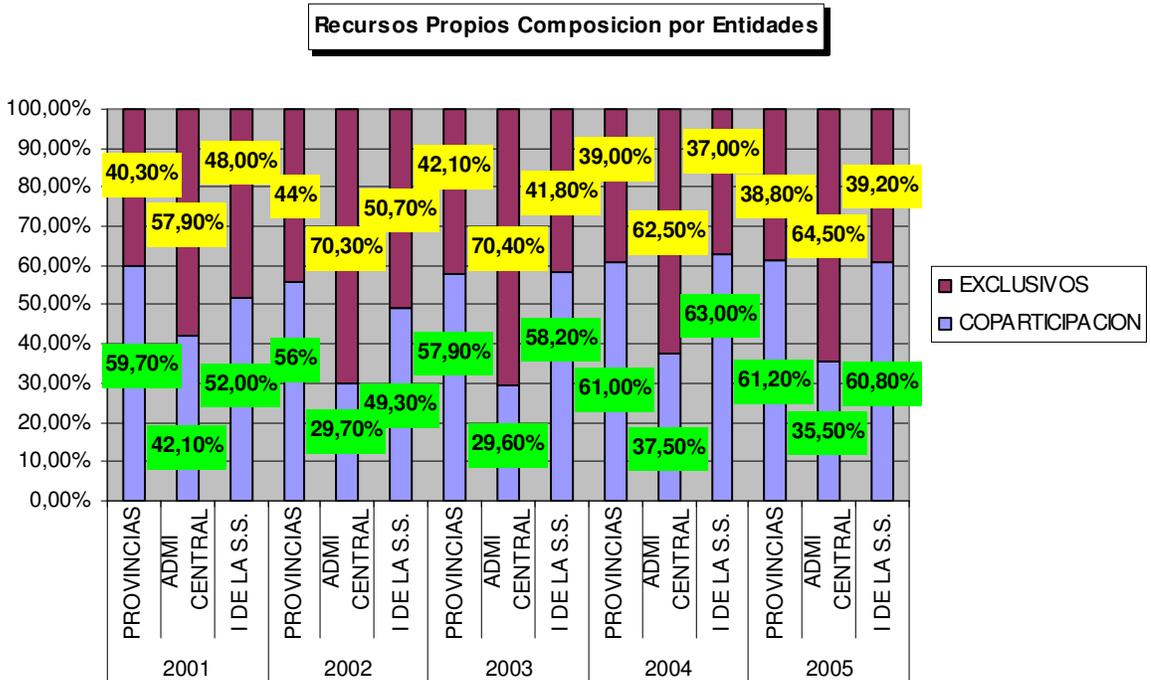


GRÁFICO 4



La información proporcionada por las balanzas regionales.

Las **transferencias de fondos interdistritales** están en el orden de los \$12.700 millones corrientes como promedio anual para el período, lo que representa un 14% sobre la recaudación del fisco argentino que ascendió a unos \$92.000 de igual calibre -ver Anexos 1 y 2-. Si la comparación se efectúa con relación **al volumen de masa coparticipable**, de \$46.000 millones en promedio, ese porcentaje trepa al **27%**.

La suma de las transferencias parciales no iguala a la general por la diversidad de composición de las balanzas, pero puede decirse que la magnitud **de la balanza nacional y de coparticipación es similar y más importante que la previsional**; 8.094, 8321 y 2377, en millones corrientes de la misma moneda, respectivamente.

Balanza general

De manera general o como promedio -ver Anexo 2-, las cifras de la serie confirman el hecho conocido que **los distritos de zona central del país son dadores**, correspondiendo a **Buenos Aires** una cantidad aproximada de \$ 7.500 millones transferidos a los distritos receptores; sigue **Santa Fe**, con cerca de \$2.700 millones; **Córdoba**, \$ 1.800 millones; y luego dos patagónicas: Chubut y Neuquén con aproximadamente \$ 500 y \$ 200 millones, respectivamente. En el sector de **receptores**, en la franja superior, se ubican **Formosa, Santiago del Estero, Capital y Chaco**, con valores entre \$1.100 - \$1.200 millones; seguidos por los distritos del Litoral, del Norte y San Juan, con el de Corrientes encabezando este segundo lote, al absorber \$ 1.000 millones; un tercer grupo receptor lo integran las patagónicas restantes, llevando primero a Tierra del Fuego con unos \$ 500 millones; finalmente, a los otros cuyanos de **Mendoza y San Luis**, correspondería calificarlos como **equilibrados o neutrales**, con cifras menores a los \$100 millones.

Estos rangos se alteran, pero no en cuanto a la calidad de dador o receptor de cada distrito, cuando vemos los **valores per cápita** de misma balanza general del Anexo 4. Ahora, al frente de los dadores se coloca el distrito de Santa Cruz con \$1.100, seguido por Santa Fe con \$900, luego Córdoba \$580, Buenos Aires \$540 y Neuquén \$420. Los receptores han tenido un mayor trastoque, ubicándose en el extremo Tierra del Fuego con \$4.700, seguida por Formosa y La Rioja con cifras algo superiores a \$2.000 y muy cercana Catamarca que aproxima este valor por debajo; luego se conforma un grupo más numeroso de tipo mixto en lo geográfico que gradualmente desciende desde los \$1.380 de Jujuy hasta los \$ 430 de Capital y \$260 de Río Negro. San Luís y Mendoza y conservan su calificación de equilibrados con sólo \$30 y \$60, respectivamente.

GRÁFICO 5

RELACIONES ENTRADA/SALIDA
%

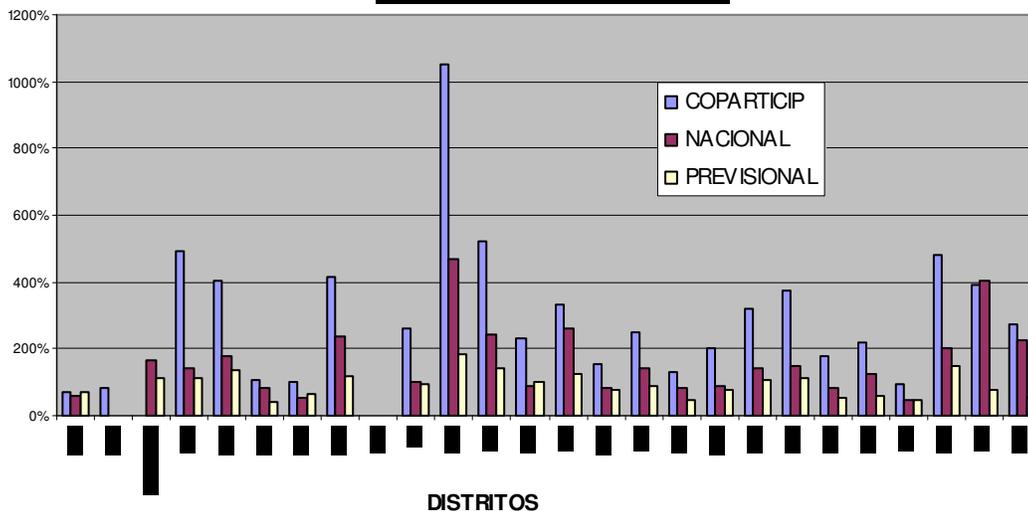
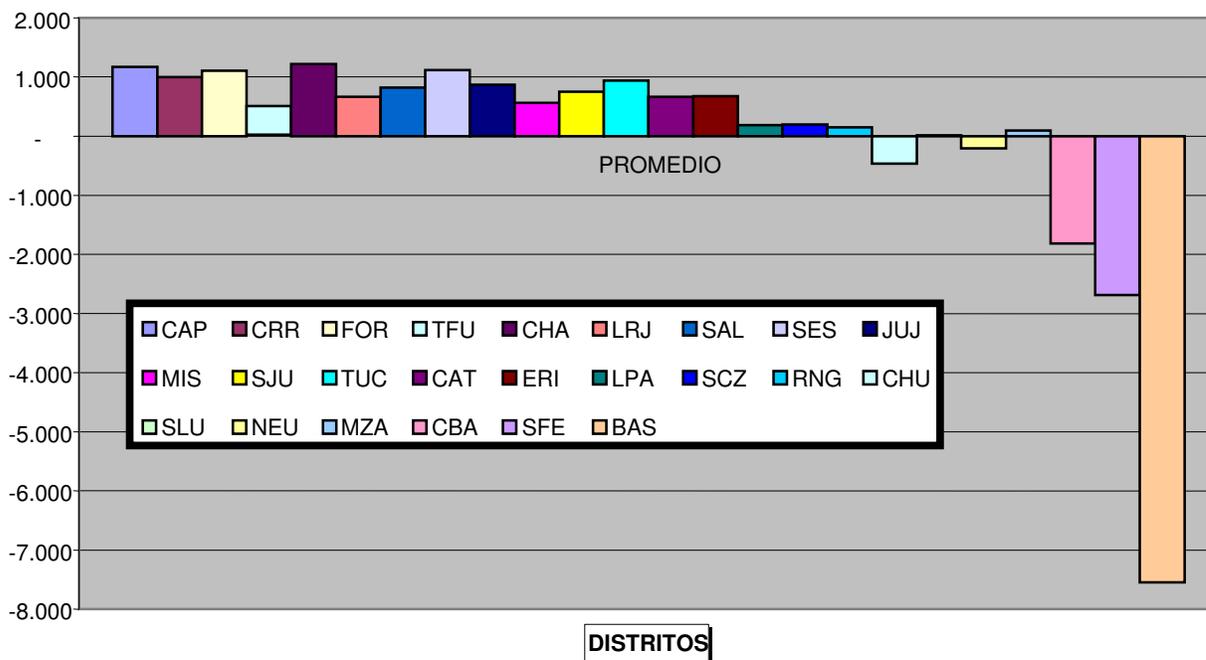


GRÁFICO 6

BALANCE FISCAL REGIONAL - PROMEDIOS TRANSFERENCIAS ACUMULADAS 2001-2005



Balanzas parciales.

Desde el ranking de promedios anuales, Anexo 2, se nota una diferente composición en rango y valores, pero también alguna semejanza entre ellas.

En la balanza federal o de **coparticipación**, domina el cuadro el hecho que el **distrito capitalino especial** sea el mayor proveedor neto de fondos de coparticipación, encabezando el lote de dadores en una cifra próxima a los \$ **6.000** millones por año y que junto con Buenos Aires -\$2400 millones- representen la casi totalidad de las transferencias interdistritales, ya que son acompañados sólo por la CABA y Santa Fe que resultan ser proveedoras mínimas. Los distritos receptores presentan variaciones graduales, desde Chaco en un extremo con una cifra de \$770 millones hasta Santa Cruz en el otro, con unos \$ 200 millones. Al grupo equilibrado lo conforman Chubut, Córdoba y Neuquén, con menos de \$ 100 millones netos. Otro elemento de juicio para valorar esta balanza lo brinda el Anexo 3, que muestra el ranking de porcentajes entre fondos recibidos y aportados por distrito. Si dejamos de lado el distrito especial que no recibe fondos de coparticipación, entonces, los extremos los ocupan **Formosa** que **recibe** unas **diez veces lo que aporta**, y el distrito **Buenos Aires** que por el contrario estaría **donando un tercio** de lo que le correspondería en razón de su aporte.

En la balanza **nacional** la situación cambia porque aumenta la cantidad de distritos **dadores** hasta una decena y el **predominante** es ahora el de **Buenos Aires**, con unos \$ 5.000 al que le siguen los de **Santa Fe y Córdoba** con montos netos muy similares entre \$1.100 y \$1.200 millones; a continuación se ubica un grupo que da un neto de fondos entre una y tres centenas de \$ millones que se engarza gradualmente con el grupo de neutros y receptores de manera casi simétrica. Esta continuidad se rompe con el notorio caso del distrito **Capital** que salta a \$ **5.600** millones aproximadamente. Pero en los porcentajes de retorno inscriptos en el Anexo 3, la situación es de un ascenso de carácter continuo desde un escaso 50% que muestran tanto Buenos Aires como Santa Fe hasta el extremo previsible de Formosa de 470%, lejos del ahora intermedio caso de la Capital con un 170%.

La balanza **previsional** ostenta un comportamiento diferente a las anteriores porque aunque el distrito **Santa Fe** continúa en el lote superior de los **dadores**, liderándolo, es seguida por el de Tucumán y por otros no identificados con regiones usuales determinadas, dándose la situación **extrema** nuevamente con distrito **Capital**. Conjeturamos que ello obedece a la composición etaria de la población y al cambiante porcentaje de trabajadores fuera del sistema, donde la existencia de alto empleo público, obligadamente dentro, tiene algo que ver.

A continuación mostramos conjuntamente la evolución de las balanzas parciales en el período analizado y las correlaciones que hubiere entre ellas, mediante el uso de gráficos construidos con datos extraídos de los anexos respectivos mostrados al final. Las variables cuyo grado de asociación se quiere medir están representadas por los flujos netos anuales que en cada gráfico se indican. Hemos trazado una recta de regresión o tendencia y calculado el coeficiente de correlación R y el de determinación R², también expresados en cada gráfico. Decidimos tomar como base las cifras de las balanzas nacionales para cotejarlas alternativamente con las de las otras dos, en casos ilustrativos que permiten hacer inferencias.

GRÁFICO 7

CORRELACIÓN ENTRE BALANZAS NAC – COPART. - AÑO 2001

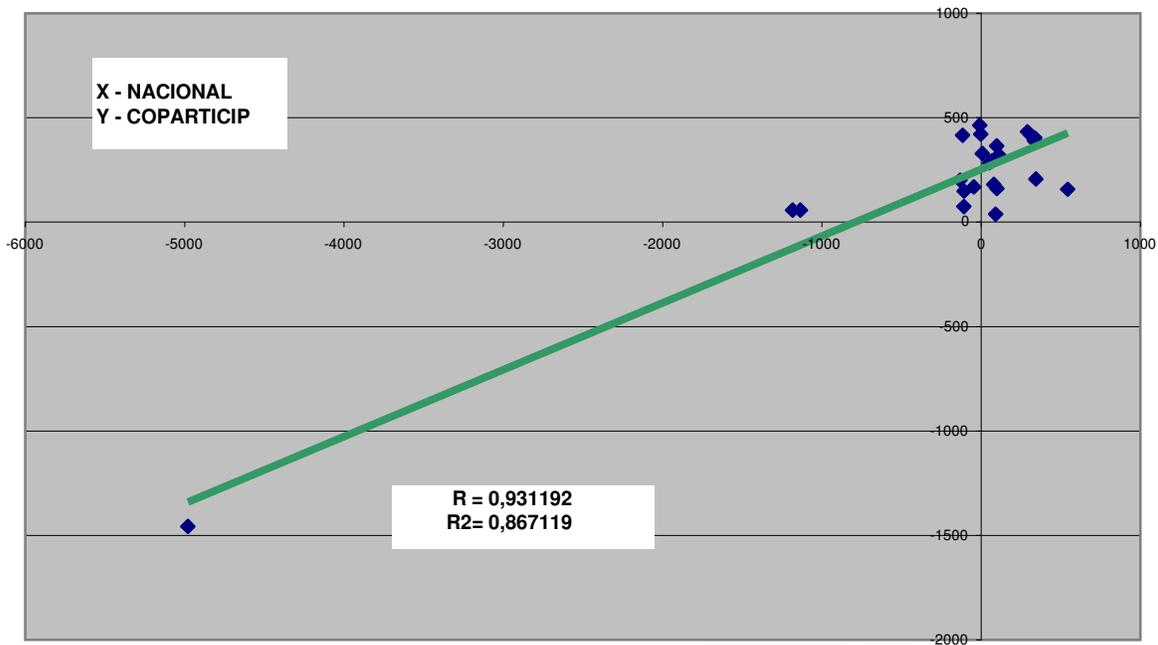


GRÁFICO 8

CORRELACIÓN ENTRE BALANZAS NAC. – PREV. - AÑO 2002 -

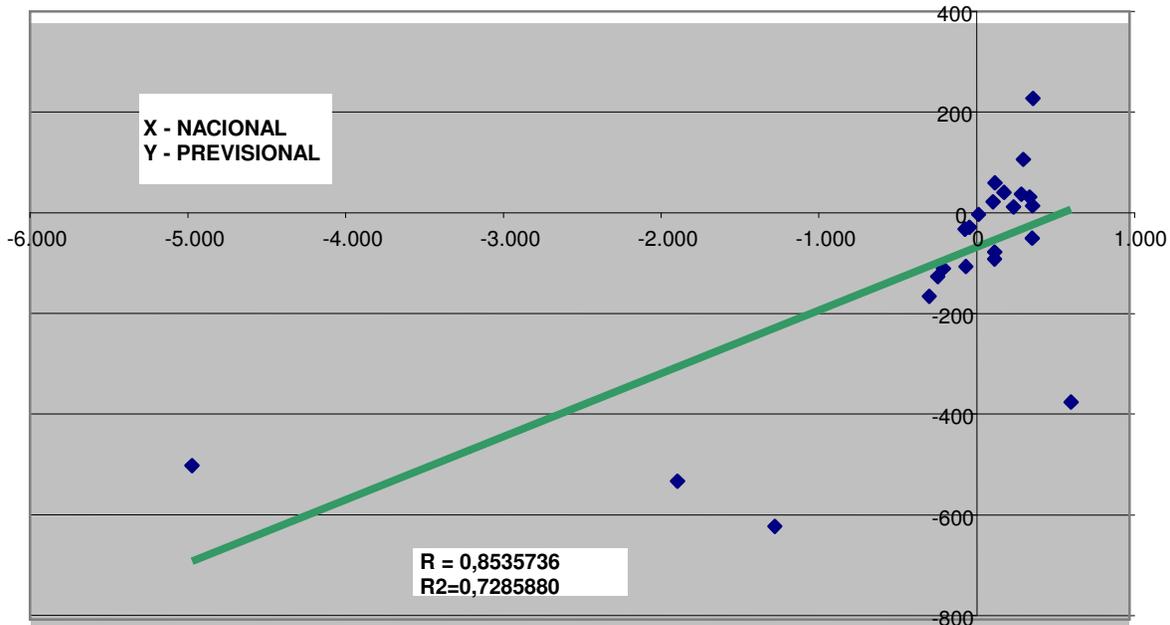


GRÁFICO 9

CORRELACIÓN ENTRE BALANZAS NAC. – COPART. - AÑO 2003

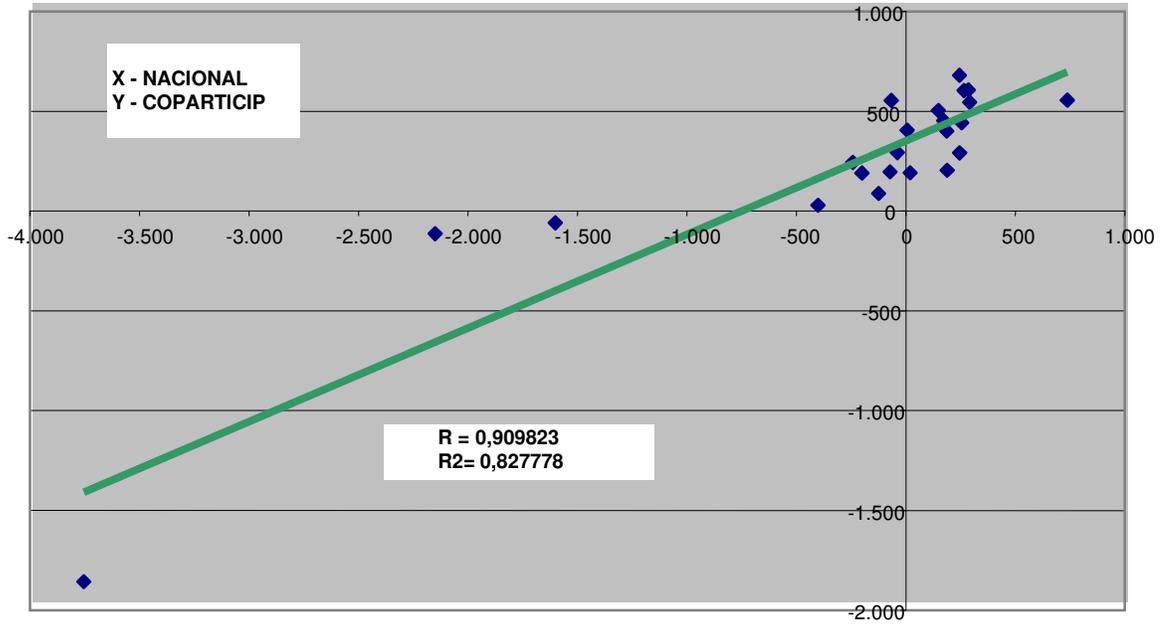


GRÁFICO 10

CORRELACIÓN ENTRE BALANZAS NAC – COPART. - AÑO 2004

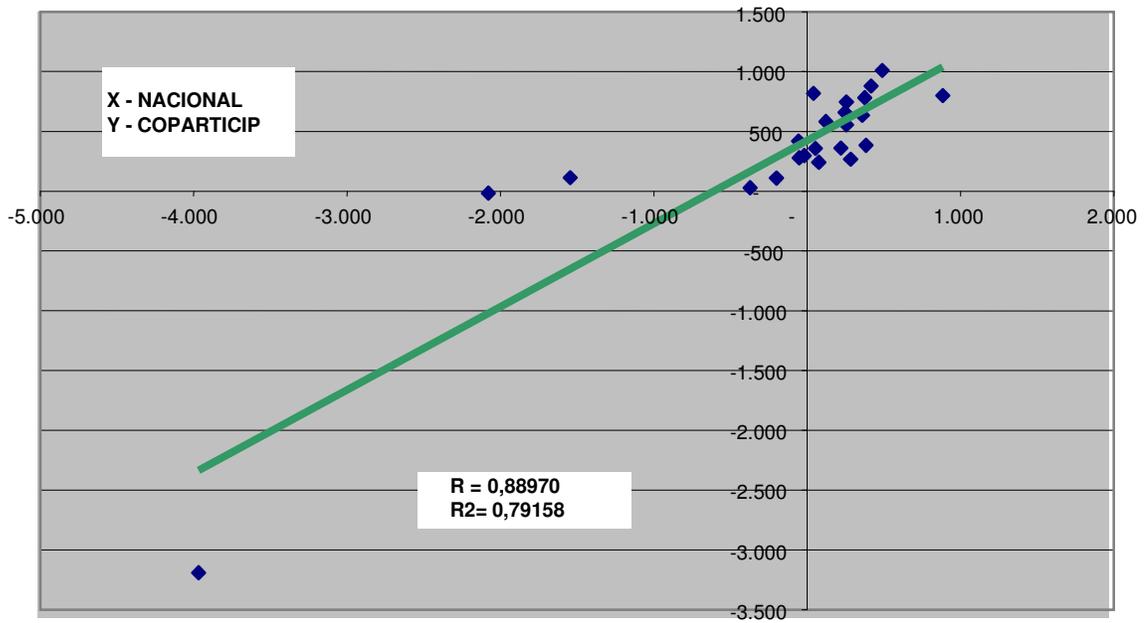
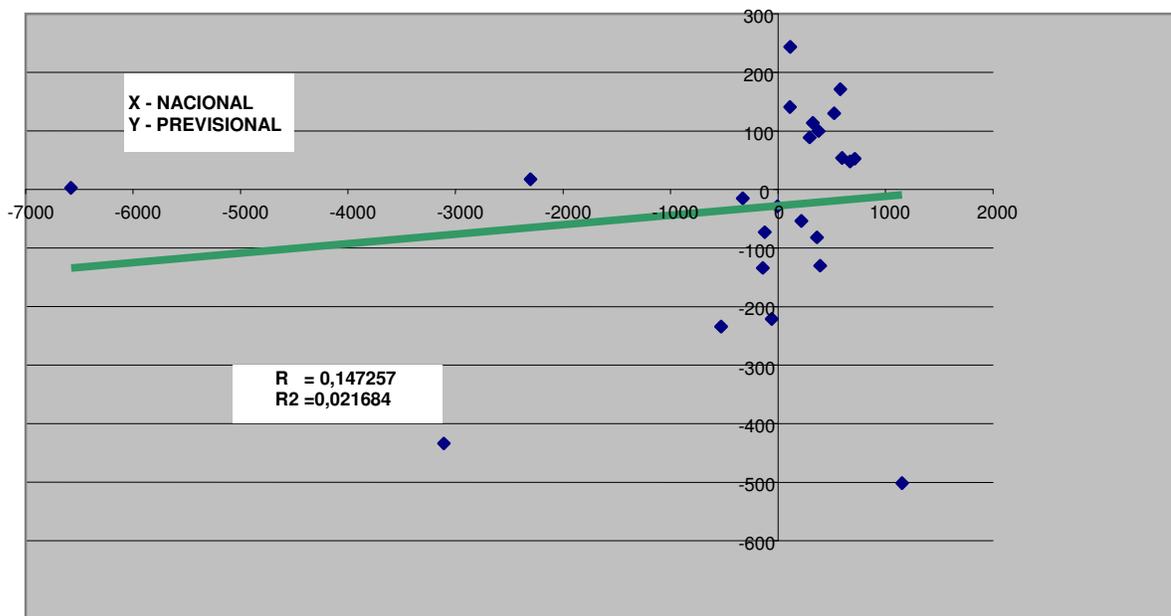


GRÁFICO 11

CORRELACIÓN ENTRE BALANZAS NAC – PREV. - AÑO 2005



La comparación entre las balanzas nacionales y de coparticipación -años 2001, 2003 y 2004- se efectúa **descartando el distrito capital** por tratarse claramente de un caso anómalo ya que brinda el mayor aporte a la coparticipación pero a su vez es el mayor receptor de transferencias interdistritales, hecho que imposibilita el trazado de una línea de tendencia representativa para el conjunto. Los Gráficos 7, 9 y 10 nos muestran una alta correlación entre las variables que podemos situar en las cercanías del 90% en vista de los valores alcanzados por **R** que **siempre** será **mayor** y es **más representativo** de la **correlación** o **asociación** que el **R²**, el que mide una eventual dependencia entre variables y que también indicamos por haber trazado una recta de tendencia o de regresión. Lo dicho vale asimismo para los años 2002 y 2005 que por síntesis no graficamos y también si usáramos un coeficiente **r_s** de rango de Spearman.

Muy diferente resultó la comparación entre la balanza nacional y la previsional porque evoluciona de una interdependencia muy aceptable, reflejada en un **R = 0,85** (**R² = 0,72**) en 2002, a una situación de **absoluta falta de relación** en el 2005, con **R** casi nulo.

6.- CONCLUSIONES.

De la indagación conceptual.

- El federalismo fiscal y el institucional se determinan mutuamente, de manera que al analizar formalmente el primero también hablamos del segundo y del federalismo en general.
- La concepción clásica de federalismo como un sistema estructurado entre la Nación por un lado y las provincias por otro, no alcanza para describir el régimen de distribución de poderes entre el gobierno central y los subnacionales, en la Argentina actual.
- Ello se debe al hecho que rige una recaudación centralizada de tributos, mecanismo inherente a una forma unitaria de gobierno, vía el régimen de coparticipación que significa una delegación en el fisco nacional tanto de potestades tributarias como de distribución del ingreso público.
- También implica que el análisis de la cuestión del federalismo fiscal se centre sobre este régimen, donde concurren potestades de ambos órdenes.
- Su inserción en la Constitución de 1994 habilita un procedimiento para resolver sobre su configuración definitiva, pero de corte preconstitucional y por ende impracticable, lo que viene a complicar la definición del tipo de sistema fiscal que impera en la Argentina. A ello debe sumarse la creación de otro ente subnacional con perfil de funciones diferente al de las provincias: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y su exclusión del régimen y, por tanto, del modelo federal interpretado de la manera usual.
- En función de lo planteado y por ser instrumental a los fines de este trabajo, preferimos concebir al **federalismo argentino** como un **sistema** político integrado por los gobiernos de la **Nación**, los de las **23 provincias** y el de la **Ciudad Autónoma de Buenos Aires**. Es

decir, compuesto de 25 elementos, a diferencia de la concepción que lo define como constituido por dos partes: la Nación y las provincias en su conjunto.

- Hemos querido aclarar que jurídicamente entendemos que las Provincias y la CABA no integran la Nación, aunque ésta y aquellas formen la Federación y exista una relación de supremacía legal del orden nacional sobre los locales, especialmente en las funciones judicial y legislativa.
- El esquema de Balanza Fiscal Regional representa los flujos fiscales netos que ocurren entre regiones generados por los instrumentos fiscales que opera un gobierno central, por lo que permite discernir entre ellas un grupo de dadoras de otro de receptoras de fondos que se transfieren de uno a otro.
- Sirve para analizar el régimen fiscal operante en Argentina pero **debidamente adaptado**, ya que encaja mejor para un análisis de **regionalismo** que de federalismo fiscal.
- Además, como este último no representa ni agota por sí sólo la cuestión de la distribución del ingreso público, fue que preferimos usar el marco brindado por la BFR que tiene la ventaja de permitirnos analizar y cotejar los modos federal y regional de distribuir este tipo de ingreso.
- La adopción del instrumento BFR nos lleva a:
 - a. precisar el concepto de territorio como **poder sobre quienes residen en un espacio**, delimitándolo. En nuestro caso se trata de poder o poderes fiscales que, ejercidos en el mismo asiento geográfico, dan lugar dos tipos de territorios fiscales: el nacional y los provinciales. Hemos dividido el territorio nacional en 24 particiones que denominamos **distritos**, por la connotación que el uso le ha dado a esta palabra.
 - b. **adaptar** la BFR, para el análisis del caso argentino, mediante una separación en tres **balanzas parciales: federal, previsional y nacional**, que reflejan respectivamente los flujos fiscales geográficos, de la coparticipación y afines, de instituciones de la seguridad social y del gobierno nacional.
- La metodología de elaboración se ha nutrido de la **teoría de la incidencia**, de donde deriva el **enfoque** carga-beneficio usado para asignar ingresos y gastos. En los primeros, por imputación según índices plausibles para grandes contribuyentes y por registros oficiales directos para los pequeños. Se ha preservado la consistencia entre datos y resultados, toda vez que hemos empleado **exclusivamente** registros referidos al criterio **del percibido**.

De la indagación empírica.

- La magnitud en cuestión del federalismo fiscal tiene una incidencia **significativa pero no mayoritaria** en la recaudación del fisco argentino, entre un 25% y 50%, según sea el enfoque usado para dimensionarla.
- Hay **estabilidad** en la proporción en que se distribuyen los fondos coparticipados computándose un 50% para las provincias, algo menos de un 30% para la seguridad social y por sobre del 20% para la administración central. En los tributos de manejo exclusivo, la jurisdicción provincial se mantiene en un 35% de la recaudación por este concepto, mientras se nota un **aumento de un 15%** de la participación de la **Nación** en simultáneo con una caída de cuota de la seguridad social en un 10%, atribuible al hecho que partir del 2002 inciden los aranceles de retención a las exportaciones de productos primarios

- Los recursos **propios** mantienen una **composición estable** para **todas** las instituciones, siendo del 50% la proporción de coparticipados que integran los ingresos provinciales y de un 25% para la A. Central y otro tanto para seguridad social.
- El trasiego de fondos fiscales de los distritos dadores a los receptores por \$12.700 millones corrientes, **es relevante** en relación a la masa coparticipable ya que alcanza al 27% de los \$46.000 millones corrientes de promedio anual adjudicados a ésta, aunque medido con respecto a la recaudación completa del fisco argentino, ese porcentual cae al 14%.
- La **carga** de esa transferencia corre por cuenta del **distrito Buenos Aires en un 60%** ya que su aporte es de \$ 7.500 millones corrientes neto anual, hecho que se pone mas de relieve cuando se comprueba que le retorna sólo el 68%, 53% y 49% de los fondos recaudados por la AFIP en su espacio geográfico, en concepto de coparticipación, tributos nacionales exclusivos y de seguridad social, respectivamente. El soporte es compartido por los distritos de **Santa Fe y de Córdoba**, en una primera saga importante con \$ 2.000 y \$1.800 millones corrientes neto anuales, respectivamente. El lote se completa con Chubut y Neuquén, con aportes netos promedio por \$500 y 200 millones.
- En contrapartida, los distritos **receptores** están conformados por los ubicados principalmente en la **Mesopotamia y el Norte y por San Juan**, y en menor medida por el resto de los patagónicos. Existe un grupo de distritos equilibrados formado en la región cuyana por Mendoza y San Luis. Las cifras confirman que los distritos de la zona central junto a los de una parte de la región patagónica, soportan a los de la mayoría de las demás regiones.
- Las balanzas parciales presentan algunas características diferenciadas, pero aquí mencionaremos sólo las más notorias. Así, en la balanza de coparticipación resalta el hecho que los contribuyentes que residen en el distrito capitalino carguen con unos \$6.000 millones de los \$ 8.300 trasegados a los regímenes provinciales. Es una situación jurídica curiosa, toda vez que la delegación a la AFIP de la función recaudadora se hace por parte de las provincias para que la ejercite sobre contribuyentes que están domiciliados fuera del ámbito de los territorios provinciales. En realidad, se trata de residentes nacionales del que hemos denominado Distrito Especial Capital, lo que hace que en definitiva sea la Nación la responsable de esta cesión. Es una situación que no sería típica de un régimen federal. Los receptores se ubican aquí en regiones similares a las mencionadas arriba, especialmente en el Nordeste donde destacan Chaco y Formosa, éste último distrito con un retorno 10 veces superior a su aporte. Tierra del Fuego, La Rioja y Catamarca se destacan en la recepción neta per cápita.
- Otra cuestión a destacar en esta balanza de coparticipación, es la inclusión sólo en ella de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ya que coparticipa aunque sin desarrollar un papel importante, pero apareciendo como dadora modesta con un promedio de unos \$70 millones anuales. **La CABA** no tiene el mismo perfil de funciones que las provincias, sino uno mas reducido. En este alcance, podemos decir que los resultados de la investigación abonan el supuesto que es verdaderamente **autónoma y autárquica**, en el sentido de estar algo desligada de las demás provincias y de la misma Nación, en cuanto a recibir o dar fondos fiscales. Para concluir así hay que tener en cuenta el concepto de territorio que permite advertir que en el suelo capitalino actúa no sólo la CABA sino también la Nación con sus potestades pero también con sus obligaciones fiscales con las que acciona un gasto nacional por fuera de la persona jurídica CABA.
- Muy por el contrario a lo descrito más arriba, ocurre al comprobarse que el **Distrito Capital** es el **mayor receptor neto** de fondos de la balanza **nacional**; balanza que difiere de la anterior porque no corresponde participación de las provincias como delegantes y, por ende, tampoco como receptoras. El valor promedio de fondos netos recibido en

promedio anual por ese distrito en dicha balanza es de unos \$5.600 millones corrientes, lo que representa 2/3 adicionales a su aporte. En esta balanza la mayor carga por transferencias netas de fondos fiscales corresponde nuevamente al distrito de Buenos Aires -\$5.000 millones-, seguido por los Santa Fe y Córdoba -\$1.100 millones cada uno-.

- La balanza **previsional** se mueve en **rangos más acotados y continuos**, no pudiéndose clasificar claramente a los grupos como pertenecientes a las regiones que manejamos usualmente. En los extremos opuestos se encuentra, por un lado, el distrito capitalino como el mayor receptor y, en el otro, el de Santa fe como el mayor dador. Con este hecho, se comprueba que el distrito santafesino sea muy claramente dador en todas las balanzas, aunque no en la magnitud del bonaerense. La **dispersión** constatada en esta balanza quizás obedezca a **variables** aquí no contempladas, como la pirámide de **edad poblacional** y la cantidad relativa de empleados públicos, quienes están necesariamente dentro del sistema previsional.
- Las variables flujos netos de las balanza **nacional y de coparticipación**, muestran **una alta correlación**, con valor para R muy próximo a 0,90, siempre que descartemos como anómalo el caso del distrito capitalino. Esta relación se mantiene para todo el período, de lo que pudiera inferirse una situación de tipo **estructural**.
- Muy por el contrario, la comparación de los flujos netos correspondientes a las balanzas previsional y nacional, presentan altibajos pero con una tendencia en los dos últimos años del período, a **no correlacionarse** ni explicarse mutuamente en absoluto, dado el valor casi nulo que adquirió el coeficiente R y por ende el de R2.
- De lo anterior surge que la manera en que se distribuye el ingreso público en Argentina, sigue pautas similares en el federalismo y en el regionalismo fiscal. En otras palabras: el comportamiento del **distribuidor regional está asociado y coadyuva al del distribuidor federal o recíprocamente, conducta que la coyuntura pareciera no alterar**.
- Esta es una conclusión que importa especialmente a los que se ocupan de diseñar la política fiscal, quienes tendrían que contemplar una madeja más compleja que la de la mera coparticipación.

7.- ANEXOS.

ANEXO 1

RECAUDACION DEL SISTEMA PROVINCIAS - ADMINISTRACION CENTRAL NACIONAL - INSTITUCIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Año	TRIBUTOS		PROVINCIAS			ADMINISTRACION CENTRAL			I. DE LA S. S.			TOTALES		
	Recaudados por:	En carácter de:	% del total Provincias	\$ millones	% s/totales de filas	% del total A. Central	\$ millones	% s/totales de filas	% del total I. de la S. S.	\$ millones	% s/totales de filas	%	\$ millones	% s/total
2001	AFIP	COPARTICIPADOS Y AFINES	59,7	14482	47,9	42,1	6770	22,4	52,0	8956	29,6	100	30208	52,5
		NO COPART.: EXCLUSIVOS				57,9	9329	34,1	48,0	8278	30,2			
	D.G.R. Prov/CABA	EXCLUSIVOS	40,3	9775	35,7							100	27382	47,5
	SUB TOTALES		100	24257	42,1	100,0	16099	28,0	100	17234	29,9	100	57590	100
	2002	AFIP	COPARTICIPADOS Y AFINES	55,6	13282	48,6	29,7	5900	21,6	49,3	8170	29,9	100	27352	45,3
NO COPART.: EXCLUSIVOS						70,3	13975	42,4	50,7	8415	25,5			
D.G.R. Prov/CABA		EXCLUSIVOS	44,4	10596	32,1							100	32986	54,7
SUB TOTALES			100	23878	39,6	100,0	19875	32,9	100	16585	27,5	100	60338	100
2003	AFIP	COPARTICIPADOS Y AFINES	57,9	19731	48,0	29,6	9665	23,5	58,2	11695	28,5	100	41091	47,3
		NO COPART.: EXCLUSIVOS				70,4	23022	50,3	41,8	8391	18,3			
	D.G.R. Prov/CABA	EXCLUSIVOS	42,1	14332	31,3							100	45745	52,7
	SUB TOTALES		100	34063	39,2	100,0	32687	37,6	100	20086	23,1	100	86836	100

RECAUDACION DEL SISTEMA
PROVINCIAS - ADMINISTRACION CENTRAL NACIONAL - INSTITUCIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Año	TRIBUTOS		PROVINCIAS			ADMINISTRACION CENTRAL			I. DE LA S. S.			TOTALES		
	Recaudados por:	En carácter de:	% del total Provincias	\$ millones	% s/totales de filas	% del total Admin. Central	\$ millones	% s/totales de filas	% del total I.de la S. S.	\$ millones	% s/totales de filas	%	\$ millones	% s/total
2004	AFIP	COPARTICIPADOS Y AFINES	61,0	28239	46,4	37,5	15114	24,8	63,0	17561	28,8	100	60914	53,2
		NO COPART.: EXCLUSIVOS				62,5	25219	47,0	37,0	10319	19,2	100	53609	46,8
	D.G.R. Prov/CABA	EXCLUSIVOS	39,0	18071	33,7									
	SUB TOTALES			100	46310	40,4	100,0	40333	35,2	100	27880	24,3	100	114523	100
2005	AFIP	COPARTICIPADOS Y AFINES	61,2	34510	47,5	35,5	17716	24,4	60,8	20488	28,2	100	72714	51,9
		NO COPART.: EXCLUSIVOS				64,5	32239	47,9	39,2	13211	19,6	100	67326	48,1
	D.G.R. Prov/CABA	EXCLUSIVOS	38,8	21876	32,5									
	SUB TOTALES			100	56386	40,3	100,0	49955	35,7	100	33699	24,1	100	140040	100
2001 al 2005	AFIP	COPARTICIPADOS Y AFINES	59,6	110244	47,5	34,7	55165	23,7	57,9	66870	28,8	100	232279	50,6
		NO COPART.: EXCLUSIVOS				65,3	103784	45,7	42,1	48614	21,4	100	227048	49,4
	D.G.R. Prov/CABA	EXCLUSIVOS	40,4	74650	32,9									
	SUB TOTALES			100	184894	40,3	100,0	158949	34,6	100	115484	25,1	100	459327	100

ANEXO 2

RANKING PROMEDIOS ANUALES							
\$ millones corrientes							
GENERAL		COPAR		NACIONAL		PREVI	
BAS	- 7.547	DEC *	-6014	BAS	- 4.981	SFE	-560
SFE	- 2.691	BAS	-2371	SFE	- 1.183	TUC	-432
CBA	- 1.814	CAB	-68	CBA	- 1.135	BAS	-324
CHU	- 467	SFE	-48	MZA	- 316	CBA	-299
NEU	- 206	CHU	29	LPA	- 133	CHU	-193
SLU	13	CBA	58	ERI	- 117	NEU	-148
MZA	97	NEU	90	NEU	- 110	SLU	-113
RNG	146	SCZ	209	SLU	- 107	MZA	-79
LPA	190	SLU	215	CHA	- 10	SCZ	-73
SCZ	197	TFU	219	SES	- 3	MIS	-68
TFU	511	LPA	233	SJU	7	TFU	-54
MIS	566	RNG	275	MIS	52	RNG	-33
CAT	665	LRJ	308	CAT	68	LPA	-1
LRJ	666	MZA	325	RNG	79	FOR	25
ERI	677	MIS	434	CHU	90	CRR	28
SJU	754	CAT	453	SAL	97	ERI	46
SAL	818	JUJ	495	SCZ	98	LRJ	52
JUJ	872	SJU	509	JUJ	111	SAL	60
TUC	941	SAL	572	FOR	290	SJU	66
CRR	999	SES	581	CRR	333	JUJ	69
FOR	1.104	CRR	605	TUC	336	CHA	90
SES	1.117	TUC	631	LRJ	343	SES	126
CAP	1.174	ERI	634	TFU	542	CAT	126
CHA	1.217	FOR	679	CAP	5.647	CAP	1690
		CHA	768				
R2 COPAR/NAC		*Distrito		R2 PREVI/NAC			
sin jurisdicciones		Especial		0,6513577			
capitalinas 0,8721274		Capital					

FONDOS FISCALES TRANSFERIDOS de DISTRITOS DADORES A RECEPTORES Promedio anual

(\$ millones corrientes)

GENERAL	COPAR	NACIONAL	PREVI
12724	8321	8094	2377

ANEXO 3

RANKING DE PORCENTAJES DE FONDOS RECIBIDOS CON RESPECTO A LA RECAUDACIÓN DISTRITAL

COPAR		NACIONAL		PREVI	
DEC	0%	SFE	48%	CHU	40%
BAS	68%	CBA	53%	NEU	49%
CAB	80%	BAS	58%	SFE	49%
SFE	97%	SLU	81%	SLU	56%
CBA	102%	CHU	82%	TUC	56%
CHU	109%	NEU	83%	SCZ	59%
NEU	130%	MZA	85%	CBA	64%
MZA	157%	LPA	87%	BAS	69%
SLU	180%	RNG	91%	MZA	76%
RNG	201%	ERI	98%	RNG	77%
SCZ	219%	SCZ	124%	TFU	77%
LPA	231%	CAT	141%	MIS	90%
MIS	248%	MIS	145%	ERI	93%
ERI	260%	SAL	145%	LPA	101%
TUC	271%	SJU	151%	SAL	106%
SAL	323%	CAP	167%	CAP	113%
LRJ	335%	CHA	179%	CAT	113%
SJU	374%	SES	201%	SJU	115%
TFU	390%	TUC	226%	CRR	118%
CHA	405%	CRR	237%	LRJ	125%
CRR	419%	JUJ	243%	CHA	136%
SES	479%	LRJ	259%	JUJ	141%
CAT	494%	TFU	404%	SES	147%
JUJ	520%	FOR	469%	FOR	187%
FOR	1049%				

ANEXO 4
RESUMEN TRANSFERENCIAS ACUMULADAS INTERDISTRITALES POR AÑO 2001
- 2005
(En millones de pesos corrientes)

Distrito	2001	2002	2003	2004	2005	Promedio 01 - 05
BAS	-8.204	-6.646	-5.506	-6.623	-10.755	-7.547
CAP	4.914	4.370	1.407	-3.007	-1.817	1.174
CAT	332	441	513	962	1.076	665
CHA	646	1.010	900	1.501	2.027	1.217
CHU	-6	-456	-555	-592	-724	-467
CBA	-1.439	-1.948	-1.993	-1.630	-2.058	-1.814
CORR	739	602	862	1.192	1.600	999
ERI	297	370	521	923	1.275	677
FOR	736	764	888	1.328	1.804	1.104
JUJ	459	615	761	1.085	1.437	872
LAP	197	35	154	229	337	190
LRJ	581	555	603	618	973	666
MZA	-207	-135	216	283	327	97
MIS	447	275	487	683	940	566
NEU	-86	-314	-181	-288	-161	-206
RNG	155	78	13	386	100	146
SAL	483	452	713	1.082	1.360	818
SJU	366	517	711	990	1.185	754
SLU	-68	-43	33	100	42	13
SCR	192	176	-87	226	478	197
SFE	-2.016	-2.549	-2.747	-2.555	-3.586	-2.691
SES	468	796	1.042	1.429	1.850	1.117
TFU	653	448	340	510	605	511
TUC	359	587	906	1.167	1.685	941

TRANSFERENCIAS ACUMULADAS. PER CÁPITA (En pesos)

PER CÁPITA BALANZA GENERAL							
CHU	SFE	CBA	BAS	NEU	SLU	MZA	RNG
- 1.097	- 884	- 579	- 536	- 418	33	60	260
CAP	MIS	ERI	LPA	TUC	SAL	SCZ	CRR
428	563	570	618	681	726	959	1.040
SJU	CHA	SES	JUJ	CAT	LRJ	FOR	TFU
1.178	1.197	1.340	1.375	1.895	2.175	2.180	4.691

ANEXO 5
CUENTA AHORRO – INVERSIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL 2005

CONCEPTO	CALCULADO ORIGINAL	MODIFICACIONES	CALCULADO VIGENTE	RECAUDADO	RECAUDADO	RECAUDADO
I INGRESOS CORRIENTES	81.096.249	9.556.622	90.652.871	87.771.599	87.771.599	87.771.599
INGRESOS TRIBUTARIOS	63.548.800	7.423.579	70.972.379	70.443.510	70.443.510	70.443.510
IMPUESTOS DIRECTOS	16.475.300	2.911.684	19.386.984	20.168.801	20.168.801	20.168.801
IMPUESTOS INDIRECTOS	47.073.500	4.511.896	51.585.396	50.274.709	50.274.709	50.274.709
CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL	13.284.126	1.896.182	15.180.308	13.736.739	13.736.739	13.736.739
INGRESOS NO TRIBUTARIOS	1.863.661	151.954	2.015.615	2.126.804	2.126.804	2.126.804
VENTAS DE BS. Y SERVICIOS DE LAS ADM. PUB.	464.133	101.927	566.060	514.153	514.153	514.153
INGRESOS DE OPERACION	0	0	0	0	0	0
RENTAS DE LA PROPIEDAD	1.174.527	-24.284	1.150.243	562.753	562.753	562.753
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	761.002	7.264	768.266	387.640	387.640	387.640
II. RECURSOS DE CAPITAL	1.009.408	226.581	1.235.989	1.106.969	1.106.969	1.106.969
CONCEPTO	CREDITO ORIGINAL	MODIFICACIONES	CREDITO VIGENTE	COMPROMISO	DEVENGADO	PAGADO
II. GASTOS CORRIENTES	68.344.455	12.074.348	80.418.803	76.150.687	76.040.952	72.629.952
Prestaciones de la Seguridad Social	23.948.488	591.709	24.540.197	24.213.379	24.203.575	23.912.037
Impuestos Directos	3.239	-943	2.296	4.329	4.329	4.289
Otras Perdidas	0	1.825.798	1.825.798	1.339.047	1.339.047	1.339.047
Transferencias Corrientes	21.682.639	7.555.474	29.238.114	26.626.621	26.622.620	24.901.995
IV. GASTOS DE CAPITAL	9.186.370	2.218.612	11.404.982	10.822.184	10.798.287	8.986.350
V. RESULT. ECON.: AHORRO/DESAHORRO (I-II)	12.751.794	-2.517.726	10.234.068	11.620.912	11.730.646	15.141.647
VI INGRESOS TOTALES (I+IV)	82.105.657	9.783.202	91.888.859	88.878.568	88.878.568	88.878.568
VII GASTOS TOTALES (II+V)	77.530.825	14.292.960	91.823.784	86.972.872	86.839.240	81.616.302
VIII RESULT. FINANC. ANTES DE CONTRIBUCIONES	4.574.832	-4.509.757	65.075	1.905.697	2.039.329	7.262.267

Fuente: Contaduría General de la Nación .Cuenta Ahorro – Inversión 2005

ANEXO 6
CUENTA AHORRO – INVERSIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

CONCEPTO	CALCULADO ORIGINAL	MODIFICACIONES	CALCULADO VIGENTE	RECAUDADO	RECAUDADO	RECAUDADO
I. INGRESOS CORRIENTES	24.033.659	3.296.930	27.330.589	26.037.874	26.037.874	26.037.874
INGRESOS TRIBUTARIOS	11.206.200	1.417.100	12.623.300	12.752.237	12.752.237	12.752.237
INGRESOS NO TRIBUTARIOS	51.300	0	51.300	32.815	32.815	32.815
CONTRIBUCIONES A LA SEG. SOCIAL	12.775.059	1.879.830	14.654.889	13.211.993	13.211.993	13.211.993
VENTA BS. Y SS. DE ADMINISTRACIONES PUBLICAS	0	0	0	0	0	0
RENTAS DE LA PROPIEDAD	1.100	0	1.100	40.739	40.739	40.739
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	0	0	0	90	90	90
III. RECURSOS DE CAPITAL	0	0	0	2.382	2.382	2.382
CONCEPTO	CREDITO ORIGINAL	MODIFICACIONES	CREDITO VIGENTE	COMPROMISO	DEVENGADO	PAGADO
II. GASTOS CORRIENTES	27.502.431	2.166.860	29.669.291	27.821.630	27.812.108	27.241.551
Prestaciones de la Seguridad Social	21.924.357	687.813	22.612.170	22.395.590	22.388.390	22.105.622
Transferencias Corrientes	5.152.438	1.399.054	6.551.492	4.967.696	4.966.666	4.693.581
- Al Sector Privado	3.515.715	990.999	4.506.714	2.978.007	2.976.977	2.894.592
Transf. a Otras Instituciones Culturales y Sociales. S/Fines de Lucro (INSSJyP)	788.123	789.336	717.201	790.257	717.201	717.201
Ayudas Sociales a Personas	2.727.592	990.999	3.707.787	2.187.749	2.187.640	2.177.391
- Al Sector Publico	1.636.535	407.564	2.044.099	1.989.296	1.989.296	1.798.701
- Al Sector Externo	188	491	679	393	393	289
IV. GASTOS DE CAPITAL	19.150	5.020	24.170	15.793	15.712	15.537
V. RESULT. ECON.: AHORRO/DESAHORRO (I-II)	-3.468.772	1.130.069	-2.338.703	-1.783.756	-1.774.234	-1.203.677
VI INGRESOS TOTALES (I+IV)	24.033.659	3.296.930	27.330.589	26.040.256	26.040.256	26.040.256
VII GASTOS TOTALES (II+V)	27.521.581	2.171.880	29.693.461	27.837.423	27.827.820	27.257.088
VIII RESULT. FINANC. ANTES DE CONTRIBUCIONES	-3.487.922	1.125.049	-2.362.873	-1.797.168	-1.787.565	-1.216.832
IX. CONTRIBUCIONES FIGURATIVAS A INST. SEG. SOCIAL	9.236.968	1.055.323	10.292.291	9.626.819	9.626.819	9.626.819
X. GASTOS FIGURATIVOS DE INST. SEG. SOCIAL	3.697.479	-88.812	3.608.667	3.491.184	3.478.557	3.477.910
XI. CONTRIB. FIGURATIVAS A INST. DE SEG. SOCIAL NETAS (IX - X)	5.539.489	1.144.135	6.683.624	6.135.635	6.148.262	6.148.909
RESULTADO FINANCIERO INST. SEG. SOCIAL CON FIGURATIVOS	2.051.567	2.269.184	4.320.751	4.338.467	4.360.697	4.932.077

Fuente: Contaduría General de la Nación. Cuenta Ahorro – Inversión 2005

ANEXO 7
RECAUDACIÓN POR DISTRITO 2005

Jurisdicción	Buenos Aires	Cap. Fed.	Catamarca	Chaco	Chubut	Córdoba	Corrientes	Entre Ríos
Porcentaje Población por provincia	38,02%	7,39%	0,95%	2,74%	1,15%	8,45%	2,59%	3,21%
RECAUDACIÓN TOTAL	40.752.531	36.104.943	919.018	1.329.530	2.427.873	10.891.143	1.166.746	2.463.998
IMPUESTOS 1/	27.137.649	26.246.229	367.818	1.001.699	1.233.816	6.988.868	830.066	1.575.375
IVA (recaudación neta de devoluciones)	11.995.790	9.769.962	218.091	342.875	557.154	3.144.008	358.864	769.289
Pagos directos y retenciones DGI	2.388.360	2.740.627	23.557	73.083	97.229	1.072.303	75.605	217.049
Pagos directos y retenciones DGA (distribuido s/PBG provincial 2001)	5.675.297	4.143.206	115.020	155.215	272.332	1.211.845	166.144	320.186
Dirección de Grandes Contribuyentes (distribuido según consumo 1994)	4.911.942	3.605.295	99.327	143.127	234.337	1.074.120	146.298	289.876
Devoluciones (distribuido según Consumo 1994)	979.809	719.166	19.813	28.550	46.744	214.260	29.183	57.823
Ganancias	9.930.228	9.700.837	81.277	348.608	386.364	1.643.473	193.454	278.466
Pagos directos y retenciones DGI	2.524.899	6.081.644	23.870	75.852	192.024	1.129.553	95.827	197.198
Retenciones DGA (Distrib. s/PBG provincial 2001)	402.635	293.940	8.160	11.012	19.321	85.975	11.787	22.716
D. de Grandes Contribuyentes (distribuido s/ Población ult. Decil ingreso 2003)	7.002.694	3.325.253	49.247	261.745	175.020	427.946	85.840	58.552
Monotributo - Recursos Impositivos	256.704	179.440	3.475	8.779	10.970	75.812	7.369	25.332
Ganancia mínima presunta	317.424	354.283	6.952	8.801	16.532	86.425	11.425	18.745
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	87.321	186.299	2.288	2.508	5.490	37.291	4.688	5.763
D. de Grandes Contribuyentes (distribuido s/ PBG provincial 2001)	230.102	167.984	4.663	6.293	11.042	49.134	6.736	12.982
Cuentas Corrientes Ley 25413	1.117.211	4.095.549	24.972	115.692	114.714	1.143.000	72.218	195.648
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	5.556	32.705	44	15.681	20.692	396.965	13.076	46.632
D. de Grandes Contribuyentes (distrib. s/ Dispo. Efectivo Bancos al 31/03/2003)	1.111.655	4.062.844	24.928	100.011	94.022	746.036	59.142	149.016
Impuestos Internos	1.311.060	765.879	28.213	53.851	56.176	287.975	53.031	86.577
Tabacos (distribuido según Consumo 1994)	944.155	692.996	19.092	27.511	45.043	206.463	28.121	55.719
Seguros (distribuido s/ PBG provincial 2001)	2.854	2.083	58	78	137	609	84	161
Automotores y motores gasoleros (distribuido según ventas gas oil 2005)	18,16	2,96	0,24	0,91	1,11	5	1	2
Resto (distribuido según Población)	364.033	70.796	9.063	26.261	10.994	80.897	24.825	30.695
Impuestos Internos (excepto Seguros)	1.308.206	763.795	28.156	53.773	56.039	287.365	52.947	86.416
Adicional de Emergencia sobre Cigarrillos (distrib. s/. Consumo 1994)	137.114	100.640	2.773	3.995	6.541	29.984	4.084	8.092

Fuente: AFIP. Anuario Estadístico 2005

(CONTINUACIÓN ANEXO 7)

Jurisdicción	Formosa	Jujuy	La Pampa	La Rioja	Mendoza	Misiones	Neuquén	Río Negro
Porcentaje Población por provincia	1,37%	1,71%	0,83%	0,83%	4,36%	2,71%	1,33%	1,52%
RECAUDACIÓN TOTAL	397.368	913.803	1.111.274	836.031	4.064.848	1.787.494	2.076.668	1.810.745
IMPUESTOS 1/	292.981	459.393	819.632	488.014	2.312.191	1.172.915	1.250.374	1.047.916
IVA (recaudación neta de devoluciones)	112.658	198.299	308.110	242.887	1.026.304	562.443	604.348	490.227
Pagos directos y retenciones DGI	20.959	34.916	80.598	41.545	344.217	134.281	134.221	96.245
Pagos directos y retenciones DGA (distribuido s/PBG provincial 2001)	53.742	96.026	142.751	117.247	399.239	250.896	282.858	226.052
Dirección de Grandes Contribuyentes (distribuido según consumo 1994)	47.415	84.141	105.882	105.050	353.329	221.437	233.932	209.775
Devoluciones (distribuido según Consumo 1994)	9.458	16.784	21.121	20.955	70.480	44.171	46.664	41.845
Ganancias	73.830	122.144	136.551	129.584	551.003	311.780	296.996	229.324
Pagos directos y retenciones DGI	19.048	35.047	96.420	79.659	315.152	114.248	134.098	107.991
Retenciones DGA (Distrib. s/PBG provincial 2001)	3.813	6.813	10.128	8.318	28.324	17.800	20.067	16.037
D. de Grandes Contribuyentes (distribuido s/ Población ult. Decil ingreso 2003)	50.969	80.285	30.004	41.607	207.527	179.732	142.831	105.296
Monotributo - Recursos Impositivos	3.128	4.808	7.103	3.103	21.979	10.588	10.681	13.117
Ganancia mínima presunta	3.421	6.267	9.053	8.874	42.885	12.439	14.896	13.550
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	1.242	2.374	3.265	4.120	26.698	2.266	3.427	4.385
D. de Grandes Contribuyentes (distribuido s/ PBG provincial 2001)	2.179	3.893	5.788	4.754	16.187	10.172	11.468	9.165
Cuentas Corrientes Ley 25413	35.422	39.864	207.079	34.913	281.860	60.860	160.325	98.731
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	5.969	0	73.085	4.151	42.852	1	41.119	2
D. de Grandes Contribuyentes (distrib. s/ Dispo. Efectivo Bancos al 31/03/2003)	29.453	39.864	133.995	30.762	239.008	60.859	119.206	98.729
Impuestos Internos	22.227	32.605	28.380	28.165	109.861	68.669	57.857	54.973
Tabacos (distribuido según Consumo 1994)	9.114	16.173	20.352	20.192	67.915	42.564	44.965	40.322
Seguros (distribuido s/ PBG provincial 2001)	27	48	72	59	201	126	142	114
Automotores y motores gasoleros (distribuido según ventas gas oil 2005)	0	0	1	0	2	1	1	1
Resto (distribuido según Población)	13.086	16.383	7.955	7.914	41.742	25.978	12.748	14.536
Impuestos Internos (excepto Seguros)	22.200	32.557	28.308	28.106	109.660	68.543	57.715	54.859
Adicional de Emergencia sobre Cigarrillos (distrib. s/. Consumo 1994)	1.324	2.349	2.956	2.932	9.863	6.181	6.530	5.856

Fuente: AFIP. Anuario Estadístico 2005

(CONTINUACIÓN ANEXO 7)

Jurisdicción	Salta	San Juan	San Luis	Santa Cruz	Santa Fe	S. del Estero	T. del Fuego
Porcentaje Población por provincia	3,04%	1,73%	1,04%	0,55%	8,21%	2,25%	0,29%
RECAUDACIÓN TOTAL	1.826.723	1.394.385	1.658.953	1.196.341	12.689.935	1.109.958	562.364
IMPUESTOS 1/	955.810	789.751	1.071.852	704.643	7.464.058	721.629	314.322
IVA (recaudación neta de devoluciones)	448.731	353.937	562.025	330.575	3.500.745	176.307	159.410
Pagos directos y retenciones DGI	76.194	74.802	150.014	47.707	1.336.265	37.942	34.625
Pagos directos y retenciones DGA (distribuido s/PBG provincial 2001)	218.993	163.062	243.090	169.622	1.265.073	81.257	73.561
Dirección de Grandes Contribuyentes (distribuido según consumo 1994)	191.805	144.996	211.012	141.465	1.123.520	71.338	63.988
Devoluciones (distribuido según Consumo 1994)	38.260	28.923	42.092	28.219	224.114	14.230	12.764
Ganancias	217.633	201.804	328.023	139.338	1.988.948	329.264	55.449
Pagos directos y retenciones DGI	77.823	97.375	159.586	81.219	1.569.673	48.532	18.163
Retenciones DGA (Distrib. s/PBG provincial 2001)	15.536	11.568	17.246	12.034	89.751	5.765	5.219
D. de Grandes Contribuyentes (distribuido s/ Población ult. Decil ingreso 2003)	124.274	92.860	151.191	46.085	329.524	274.967	32.067
Monotributo - Recursos Impositivos	9.083	5.932	3.845	4.244	73.827	4.531	1.170
Ganancia mínima presunta	13.459	13.244	14.938	9.233	93.014	5.133	3.709
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	4.580	6.633	5.082	2.355	41.722	1.838	726
D. de Grandes Contribuyentes (distribuido s/ PBG provincial 2001)	8.879	6.611	9.856	6.877	51.292	3.295	2.982
Cuentas Corrientes Ley 25413	89.190	80.084	43.128	109.612	1.073.232	92.847	35.289
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	376	18.546	2	23.081	325.358	7.089	6.525
D. de Grandes Contribuyentes (distrib. s/ Dispo. Efectivo Bancos al 31/03/2003)	88.813	61.538	43.125	86.531	747.874	85.759	28.764
Impuestos Internos	66.115	44.494	50.678	32.584	295.230	35.303	15.153
Tabacos (distribuido según Consumo 1994)	36.868	27.871	40.560	27.192	215.959	13.712	12.300
Seguros (distribuido s/ PBG provincial 2001)	110	82	122	85	636	41	37
Automotores y motores gasoleros (distribuido según ventas gas oil 2005)	1	1	1	1	6	1	0
Resto (distribuido según Población)	29.136	16.540	9.996	5.307	78.629	21.549	2.816
Impuestos Internos (excepto Seguros)	66.005	44.412	50.556	32.499	294.593	35.262	15.116
Adicional de Emergencia sobre Cigarrillos (distrib. s/. Consumo 1994)	3,04%	1,73%	1,04%	0,55%	8,21%	2,25%	0,29%

(CONTINUACIÓN ANEXO 7)

Jurisdicción	Tucumán	TOTAL
Porcentaje Población por provincia	3,73%	100%
RECAUDACIÓN TOTAL	2.531.712	132.024.383
IMPUESTOS 1/	1.457.065	86.704.064
IVA (recaudación neta de devoluciones)	620.089	36.853.129
Pagos directos y retenciones DGI	164.298	9.496.641
Pagos directos y retenciones DGA (distribuido s/PBG provincial 2001)	269.626	16.112.341
Dirección de Grandes Contribuyentes (distribuido según consumo 1994)	232.554	14.045.963
Devoluciones (distribuido según Consumo 1994)	46.389	2.801.817
Ganancias	371.019	28.045.399
Pagos directos y retenciones DGI	177.728	13.452.630
Retenciones DGA (Distrib. s/PBG provincial 2001)	19.129	1.143.092
Dirección de Grandes Contribuyentes (distribuido s/Población ult. Decil ingreso 2003)	174.163	13.449.677
Monotributo - Recursos Impositivos	11.902	756.922
Ganancia mínima presunta	17.489	1.102.188
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	6.558	448.921
Dirección de Grandes Contribuyentes (distribuido s/ PBG provincial 2001)	10.932	653.267
Cuentas Corrientes Ley 25413	112.848	9.434.291
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	28.517	1.108.025
Dirección de Grandes Contribuyentes (distribuido s/ Dispo. Efectivo Bcos al 31/03/2003)	84.331	8.326.266
Impuestos Internos	80.542	3.665.597
Tabacos (distribuido según Consumo 1994)	44.701	2.699.861
Seguros (distribuido s/ PBG provincial 2001)	136	8.102
Automotores y motores gasoleros (distribuido según ventas gas oil 2005)	2	51
Resto (distribuido según Población)	35.703	957.583
Impuestos Internos (excepto Seguros)	80.406	3.657.495
Adicional de Emergencia sobre Cigarrillos (distribuido según Consumo 1994)	6.492	392.086

Fuente: AFIP. Anuario Estadístico 2005

(CONTINUACIÓN – ANEXO 7)

Jurisdicción	Buenos Aires	Cap. Fed.	Catamarca	Chaco	Chubut	Córdoba	Corrientes	Entre Ríos
Combustibles líquidos y GNC	2.139.640	567.412	32.465	102.181	150.041	585.205	114.270	186.899
Comb. líquidos (excepto gas oil, diesel oil y kerosene) (distrib. según ventas de naftas 2005)	629.006	220.925	11.543	30.646	59.958	145.971	40.310	50.558
GNC y otros combustibles (gas oil, diesel oil y kerosene) (distrib. según ventas de gas oil 2005)	680.607	110.919	8.847	34.035	41.637	204.865	35.099	64.481
Imp. Tasa Gasoil Dto. 802/01 (distrib. según ventas de gas oil 2005)	653.157	106.445	8.490	32.663	39.958	196.602	33.683	61.881
Tasa de Infraestructura Hídrica Decreto N° 1.381 (distribuido s/ PBG provincial 2001)	120.241	87.781	2.437	3.289	5.770	25.675	3.520	6.784
Recargo consumo de gas (distribuido s/PBG provincial 2001)	56.629	41.342	1.148	1.549	2.717	12.092	1.658	3.195
Bienes personales	509.075	640.867	6.186	14.690	25.133	169.374	11.075	32.914
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	344.137	621.079	2.429	7.637	12.644	113.841	8.531	19.208
Dirección de Grandes Contribuyentes (distrib. según Sup. Vivienda Cubierta 2003)	164.938	19.788	3.757	7.053	12.489	55.533	2.544	13.706
Impuesto por radiodifusión por TV y AM/FM (distribuido s/PBG 2001)	49.329	36.012	1.000	1.349	2.367	10.533	1.444	2.783
Impuesto a la Transferencia de Inmuebles (distrib. s/PBG 01)	40.907	29.864	829	1.119	1.963	8.735	1.198	2.308
Gravamen de Emergencia sobre Premios de Juegos. (distrib. s/Población 01)	15.748	3.063	392	1.136	476	3.500	1.074	1.328
Otros (distrib. s/Población)	80.494	15.654	2.004	5.807	2.431	17.888	5.489	6.787
Reintegros fiscales y reembolsos (-)	-763.075	-13.234	-40.811	-7.184	-97.045	-217.043	-4.929	-39.792
Reintegros fiscales (distribuido s/Participación Exportaciones 2005)	-763.075	-13.234	-40.811	-7.184	-97.045	-217.043	-4.929	-39.792
Reembolsos por ventas de bienes de capital (distribuido s/ PBG's Provinciales 2001)	0	0	0	0	0	0	0	0
SEGURIDAD SOCIAL	7.025.667	8.623.605	251.889	235.122	483.877	2.141.486	255.862	536.980
Aportes y contribuciones	5.057.680	6.566.508	206.283	170.296	353.531	1.560.735	190.673	385.814
Aportes	2.059.115	2.510.668	55.137	69.084	138.997	621.742	75.101	152.915
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	1.325.457	1.768.320	23.996	45.416	99.743	434.853	46.443	96.001
Dirección de Grandes Contrib. (distribuido según % empleados por Prov. 2005)	733.657	742.347	31.141	23.669	39.253	186.889	28.658	56.914
Contribuciones 3/ (incluye Resto de Aportes y contribuciones 4/)	2.998.565	4.055.841	151.146	101.211	214.534	938.993	115.572	232.898
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	1.658.296	2.699.696	94.257	57.972	142.825	597.577	63.217	128.925
Dirección de Grandes Contrib. (distribuido según % empleados por prov. 2005)	1.340.269	1.356.145	56.889	43.239	71.709	341.415	52.354	103.973
Participación % en Aportes y Contribuciones	23,69%	30,75%	0,97%	0,80%	1,66%	7,31%	0,89%	1,81%
Obras sociales	1.275.887	1.467.488	33.319	41.642	85.275	386.297	41.325	87.764
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	841.135	1.027.586	14.865	27.616	62.015	275.550	24.343	54.037
Dirección de Grandes Contrib. (distribuido según % empleados por prov. 2005)	434.752	439.902	18.454	14.026	23.261	110.747	16.983	33.726

Fuente: AFIP. Anuario Estadístico 2005

(CONTINUACIÓN – ANEXO 7)

Jurisdicción	Formosa	Jujuy	La Pampa	La Rioja	Mendoza	Misiones	Neuquén	Río Negro
Combustibles líquidos y GNC	33.976	46.884	107.366	35.886	242.288	129.989	123.029	131.843
Comb. líquidos (excepto gas oil, diesel oil y kerosene) (distribuido según ventas de naftas 2005)	13.247	9.787	22.754	15.034	52.506	44.881	39.358	44.006
GNC y otros combustibles (gas oil, diesel oil y kerosene) (distribuido según ventas de gas oil 2005)	9.723	17.404	40.906	8.776	90.494	39.440	38.198	41.228
Imp. Tasa Gasoil Dto. 802/01 (distribuido según ventas de gas oil 2005)	9.331	16.702	39.257	8.422	86.845	37.849	36.658	39.565
Tasa de Infraestructura Hídrica Decreto N° 1.381 (distribuido s/ PBG provincial 2001)	1.139	2.034	3.024	2.484	8.459	5.316	5.993	4.789
Recargo consumo de gas (distribuido s/PBG provincial 2001)	536	958	1.424	1.170	3.984	2.503	2.822	2.256
Bienes personales	3.945	10.300	20.604	6.251	61.737	17.770	19.162	24.116
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	2.302	3.522	11.295	3.446	34.812	9.188	10.048	13.236
Dirección de Grandes Contribuyentes (distribuido según Sup. Vivienda Cubierta 2003)	1.643	6.778	9.309	2.806	26.925	8.582	9.113	10.880
Impuesto por radiodifusión por TV y AM/FM (distribuido s/PBG 2001)	467	835	1.241	1.019	3.470	2.181	2.459	1.965
Impuesto a la Transferencia de Inmuebles (distrib. s/PBG 01)	387	692	1.029	845	2.878	1.808	2.039	1.629
Gravamen de Emergencia sobre Premios de Juegos. (distrib. s/Población 01)	566	709	344	342	1.806	1.124	551	629
Otros (distrib. s/Población)	2.893	3.623	1.759	1.750	9.230	5.744	2.819	3.214
Reintegros fiscales y reembolsos (-)	-1.265	-9.987	-11.943	-8.539	-52.971	-18.660	-51.318	-21.259
Reintegros fiscales (distribuido s/Participación Exportaciones 2005)	-1.265	-9.987	-11.943	-8.539	-52.971	-18.660	-51.318	-21.259
Reembolsos por ventas de bienes de capital (distribuido s/ PBG's Provinciales 2001)	0	0	0	0	0	0	0	0
SEGURIDAD SOCIAL	79.809	360.835	173.408	259.045	1.291.878	420.602	411.726	560.046
Aportes y contribuciones	57.568	301.214	124.072	213.934	1.014.657	305.045	303.366	436.251
Aportes	21.984	77.073	46.417	57.314	323.795	117.326	123.584	139.278
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	14.190	32.828	29.957	28.940	189.175	79.624	84.811	82.883
Dirección de Grandes Contrib. (distribuido según % empleados por Prov. 2005)	7.794	44.245	16.460	28.374	134.620	37.702	38.774	56.394
Contribuciones 3/ (incluye Resto de Aportes y contribuciones 4/)	35.584	224.141	77.654	156.620	690.862	187.718	179.782	296.973
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	21.346	143.312	47.584	104.785	444.934	118.842	108.948	193.950
Dirección de Grandes Contrib. (distribuido según % empleados por prov. 2005)	14.238	80.829	30.070	51.835	245.928	68.876	70.833	103.023
Participación % en Aportes y Contribuciones	0,27%	1,41%	0,58%	1,00%	4,75%	1,43%	1,42%	2,04%
Obras sociales	13.628	41.592	30.053	34.070	187.901	71.021	72.172	81.425
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	9.010	15.373	20.299	17.256	108.128	48.679	49.195	48.007
Dirección de Grandes Contrib. (distribuido según % empleados por prov. 2005)	4.618	26.219	9.754	16.814	79.773	22.342	22.977	33.418

Fuente: AFIP. Anuario Estadístico 2005

(CONTINUACIÓN – ANEXO 7)

Jurisdicción	Salta	San Juan	San Luis	Santa Cruz	Santa Fe	S. del Estero	T. del Fuego
Combustibles líquidos y GNC	112.294	80.598	62.781	101.574	592.886	66.565	41.382
Comb. líquidos (excepto gas oil, diesel oil y kerosene) (distribuido según ventas de naftas 2005)	21.777	18.859	18.139	36.020	148.933	16.739	14.180
GNC y otros combustibles (gas oil, diesel oil y kerosene) (distribuido según ventas de gas oil 2005)	42.707	28.912	18.914	30.754	206.426	24.133	12.711
Imp. Tasa Gasoil Dto. 802/01 (distribuido según ventas de gas oil 2005)	40.985	27.746	18.151	29.513	198.101	23.160	12.198
Tasa de Infraestructura Hídrica Decreto N° 1.381 (distribuido s/ PBG provincial 2001)	4.640	3.455	5.150	3.594	26.803	1.722	1.559
Recargo consumo de gas (distribuido s/PBG provincial 2001)	2.185	1.627	2.426	1.693	12.623	811	734
Bienes personales	21.399	12.128	12.330	7.937	150.881	7.900	6.622
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	11.449	9.646	8.924	4.775	108.725	4.879	1.529
Dirección de Grandes Contribuyentes (distribuido según Sup. Vivienda Cubierta 2003)	9.949	2.481	3.406	3.163	42.155	3.022	5.094
Impuesto por radiodifusión por TV y AM/FM (distribuido s/PBG 2001)	1.903	1.417	2.113	1.474	10.996	706	639
Impuesto a la Transferencia de Inmuebles (distrib. s/PBG 01)	1.578	1.175	1.752	1.223	9.118	586	530
Gravamen de Emergencia sobre Premios de Juegos. (distrib. s/Población 01)	1.260	716	432	230	3.401	932	122
Otros (distrib. s/Población)	6.443	3.657	2.210	1.173	17.386	4.765	623
Reintegros fiscales y reembolsos (-)	-38.633	-13.483	-18.295	-38.504	-376.969	-5.202	-7.563
Reintegros fiscales (distribuido s/Participación Exportaciones 2005)	-38.633	-13.483	-18.295	-38.504	-376.969	-5.202	-7.563
Reembolsos por ventas de bienes de capital (distribuido s/ PBG's Provinciales 2001)	0	0	0	0	0	0	0
SEGURIDAD SOCIAL	554.881	469.753	399.519	192.868	2.405.997	329.474	178.061
Aportes y contribuciones	441.484	379.766	319.224	145.455	1.744.016	276.190	135.428
Aportes	132.289	112.124	93.987	51.135	699.546	67.802	50.581
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	69.477	63.342	61.644	31.849	492.131	29.769	39.030
Dirección de Grandes Contrib. (distribuido según % empleados por Prov. 2005)	62.813	48.781	32.343	19.286	207.415	38.033	11.551
Contribuciones 3/ (incluye Resto de Aportes y contribuciones 4/)	309.194	267.643	225.237	94.320	1.044.470	208.388	84.847
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	194.446	178.527	166.152	59.089	665.558	138.907	63.745
Dirección de Grandes Contrib. (distribuido según % empleados por prov. 2005)	114.748	89.116	59.085	35.232	378.912	69.481	21.102
Participación % en Aportes y Contribuciones	2,07%	1,78%	1,50%	0,68%	8,17%	1,29%	0,63%
Obras sociales	77.122	63.743	55.340	30.791	432.588	38.392	31.890
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	39.900	34.836	36.174	19.363	309.678	15.855	25.045
Dirección de Grandes Contrib. (distribuido según % empleados por prov. 2005)							

Fuente: AFIP. Anuario Estadístico 2005

(CONTINUACIÓN – ANEXO7)

Jurisdicción	Tucumán	TOTAL
Combustibles líquidos y GNC	229.923	6.017.379
Comb. líquidos (excepto gas oil, diesel oil y kerosene) (distribuido según ventas de naftas 2005)	63.898	1.769.036
GNC y otros combustibles (gas oil, diesel oil y kerosene) (distribuido según ventas de gas oil 2005)	80.433	1.911.649
Imp. Tasa Gasoil Dto. 802/01 (distribuido según ventas de gas oil 2005)	77.189	1.834.552
Tasa de Infraestructura Hídrica Decreto N° 1.381 (distribuido s/ PBG provincial 2001)	5.713	341.369
Recargo consumo de gas (distribuido s/PBG provincial 2001)	2.690	160.773
Bienes personales	20.331	1.812.727
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	14.212	1.381.495
Dirección de Grandes Contribuyentes (distribuido según Sup. Vivienda Cubierta 2003)	6.119	431.232
Impuesto por radiodifusión por TV y AM/FM (distribuido s/PBG 2001)	2.344	140.046
Impuesto a la Transferencia de Inmuebles (distrib. s/PBG 01)	1.943	116.136
Gravamen de Emergencia sobre Premios de Juegos. (distrib. s/Población 01)	1.545	41.425
Otros (distrib. s/Población)	7.895	211.739
Reintegros fiscales y reembolsos (-)	-27.297	-1.885.000
Reintegros fiscales (distribuido s/Participación Exportaciones 2005)	-27.297	-1.885.000
Reembolsos por ventas de bienes de capital (distribuido s/ PBG´s Provinciales 2001)	0	0
SEGURIDAD SOCIAL	817.960	28.460.349
Aportes y contribuciones	663.043	21.352.230
Aportes	206.731	8.003.726
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	113.358	5.283.236
Dirección de Grandes Contrib. (distribuido según % empleados por Prov. 2005)	93.373	2.720.489
Contribuciones 3/ (incluye Resto de Aportes y contribuciones 4/)	456.312	13.348.505
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	285.735	8.378.625
Dirección de Grandes Contrib. (distribuido según % empleados por prov. 2005)	170.577	4.969.880
Participación % en Aportes y Contribuciones	3,11%	100%
Obras sociales	111.583	4.792.309
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	56.252	3.180.196
Dirección de Grandes Contrib. (distribuido según % empleados por prov. 2005)	55.331	1.612.113

Fuente: AFIP. Anuario Estadístico 2005

(CONTINUACIÓN – ANEXO7)

Jurisdicción	Buenos Aires	Cap. Fed.	Catamarca	Chaco	Chubut	Córdoba	Corrientes	Entre Ríos
Monotributo - Recursos de la Seguridad Social	212.980	133.369	2.770	7.097	9.676	50.930	6.783	23.912
Riesgos del trabajo	479.120	456.239	9.517	16.087	35.395	143.524	17.082	39.491
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	416.270	392.645	6.849	14.059	32.032	127.514	14.626	34.615
Dirección de Grandes Contrib. (distribuido según % empleados por prov. 2005)	62.850	63.594	2.668	2.028	3.363	16.010	2.455	4.876
FACILIDADES DE PAGO (distrib. s/ Población)	42.355	8.237	1.055	3.055	1.279	9.412	2.888	3.571
RECURSOS ADUANEROS	6.546.861	1.226.872	298.257	89.654	708.901	1.751.377	77.929	348.071
Comercio Exterior	6.350.187	1.083.292	294.271	84.275	699.463	1.709.382	72.171	336.975
Derechos a la Importación (distrib. s/PBG provincial 2001)	1.331.560	972.095	26.987	36.417	63.895	284.328	38.981	75.123
Derechos a la Exportación (distrib s/Particip. Exportaciones por Provincia 2005)	4.988.334	86.516	266.790	46.965	634.399	1.418.841	32.221	260.127
Factor de convergencia neto (distrib s/Particip. Exportaciones por Provincia 2005)	-3.601	-62	-193	-34	-458	-1.024	-23	-188
Estadística de Importación (distrib. s/PBG provincial 2001)	33.894	24.744	687	927	1.626	7.237	992	1.912
Tasas Aduaneras (distrib. S/ PBG's Provinciales 2001)	1.273	929	26	35	61	272	37	72
Otras Recaudaciones Aduaneras	195.401	142.651	3.960	5.344	9.376	41.724	5.720	11.024

Fuente: AFIP. Anuario Estadístico 2005

(CONTINUACIÓN – ANEXO 7)

Jurisdicción	Formosa	Jujuy	La Pampa	La Rioja	Mendoza	Misiones	Neuquén	Río Negro
Monotributo - Recursos de la Seguridad Social	3.041	4.179	5.834	2.722	17.394	11.515	7.038	10.291
Riesgos del trabajo	5.571	13.850	13.449	8.319	71.927	33.022	29.150	32.079
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	4.904	10.060	12.039	5.888	60.394	29.792	25.828	27.247
Dirección de Grandes Contrib. (distribuido según % empleados por prov. 2005)	668	3.790	1.410	2.431	11.532	3.230	3.322	4.831
FACILIDADES DE PAGO (distrib. s/ Población)	1.523	1.906	926	921	4.857	3.023	1.483	1.691
RECURSOS ADUANEROS	23.055	91.670	117.309	88.051	455.922	190.955	413.085	201.091
Comercio Exterior	21.193	88.342	112.362	83.988	442.086	182.260	403.283	193.257
Derechos a la Importación (distrib. s/PBG provincial 2001)	12.609	22.530	33.493	27.509	93.671	58.866	66.365	53.037
Derechos a la Exportación (distrib s/Particip. Exportaciones por Provincia 2005)	8.269	65.286	78.073	55.819	346.281	121.984	335.471	138.970
Factor de convergencia neto (distrib s/Particip. Exportaciones por Provincia 2005)	-6	-47	-56	-40	-250	-88	-242	-100
Estadística de Importación (distrib. s/PBG provincial 2001)	321	573	853	700	2.384	1.498	1.689	1.350
Tasas Aduaneras (distrib. S/ PBG's Provinciales 2001)	12	22	32	26	90	56	63	51
Otras Recaudaciones Aduaneras	1.850	3.306	4.915	4.037	13.746	8.638	9.739	7.783

Fuente: AFIP. Anuario Estadístico 2005

(CONTINUACIÓN – ANEXO 7)

Jurisdicción	Salta	San Juan	San Luis	Santa Cruz	Santa Fe	S. del Estero	T. del Fuego
Monotributo - Recursos de la Seguridad Social	5.849	4.244	3.530	4.048	52.168	3.579	1.319
Riesgos del trabajo	30.427	21.999	21.425	12.574	177.225	11.313	9.424
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	25.046	17.820	18.654	10.922	159.457	8.055	8.434
Dirección de Grandes Contrib. (distribuido según % empleados por prov. 2005)	5.381	4.179	2.771	1.652	17.768	3.258	990
FACILIDADES DE PAGO (distrib. s/ Población)	3.390	1.924	1.163	617	9.149	2.507	328
RECURSOS ADUANEROS	312.642	132.957	186.419	298.212	2.810.732	56.348	69.654
Comercio Exterior	305.053	127.306	177.995	292.333	2.766.891	53.532	67.104
Derechos a la Importación (distrib. s/PBG provincial 2001)	51.381	38.258	57.035	39.797	296.816	19.065	17.259
Derechos a la Exportación (distrib s/Particip. Exportaciones por Provincia 2005)	252.547	88.138	119.595	251.705	2.464.299	34.007	49.442
Factor de convergencia neto (distrib s/Particip. Exportaciones por Provincia 2005)	-182	-64	-86	-182	-1.779	-25	-36
Estadística de Importación (distrib. s/PBG provincial 2001)	1.308	974	1.452	1.013	7.555	485	439
Tasas Aduaneras (distrib. S/ PBG's Provinciales 2001)	49	37	55	38	284	18	16
Otras Recaudaciones Aduaneras							

Fuente: AFIP. Anuario Estadístico 2005

(CONTINUACIÓN – ANEXO 7)

Jurisdicción	Tucumán	TOTAL
Monotributo - Recursos de la Seguridad Social	7.303	591.572
Riesgos del trabajo	36.032	1.724.237
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	28.033	1.491.184
Dirección de Grandes Contrib. (distribuido según % empleados por prov. 2005)	7.999	233.054
FACILIDADES DE PAGO (distrib. s/ Población)	4.154	111.415
RECURSOS ADUANEROS	252.532	16.748.555
Comercio Exterior	243.188	16.190.192
Derechos a la Importación (distrib. s/PBG provincial 2001)	63.261	3.780.338
Derechos a la Exportación (distrib s/Particip. Exportaciones por Provincia 2005)	178.446	12.322.523
Factor de convergencia neto (distrib s/Particip. Exportaciones por Provincia 2005)	-129	-8.894
Estadística de Importación (distrib. s/PBG provincial 2001)	1.610	96.225
Tasas Aduaneras (distrib. S/ PBG´s Provinciales 2001)	60	3.614
Otras Recaudaciones Aduaneras		

Fuente: AFIP. Anuario Estadístico 2005

ANEXO 8
ORIGEN TERRITORIAL DE LOS RECURSOS TRANSFERIDOS POR COPARTICIPACIÓN Y AFINES

Jurisdicción	Buenos Aires	Cap. Fed.	Catamarca	Chaco	Chubut	Córdoba	Corrientes	Entre Ríos
IVA 2005 (recaudación neta de devoluciones)	11.995.790	9.769.962	218.091	342.875	557.154	3.144.008	358.864	769.289
% de la Recaudación de IVA	32,55%	26,51%	0,59%	0,93%	1,51%	8,53%	0,97%	2,09%
Reintegros Fiscales	-763.075	-13.234	-40.811	-7.184	-97.045	-217.043	-4.929	-39.792
2.75% AFIP (distribuido p/participación en la rec. % de IVA)	175.270	142.749	3.187	5.010	8.141	45.937	5.243	11.240
IVA neto de Reintegros fiscales y Comisión AFIP	12.583.595	9.640.448	255.716	345.049	646.059	3.315.113	358.550	797.841
IVA neto con destino al Sistema de Seguridad Social (11%)	1.384.195	1.060.449	28.129	37.955	71.066	364.662	39.440	87.762
Detalle:								
Con destino a la ANSES (90% del 11% detraído por IVA)	1.296.991	993.641	26.357	35.564	66.589	341.689	36.956	82.233
Con destino a las Cajas Previsionales Provinciales (10% del 11% detraído del IVA)	87.204	66.808	1.772	2.391	4.477	22.974	2.485	5.529
IVA neto con destino a la masa coparticipable Bruta (89%) (1)	11.199.400	8.579.999	227.587	307.094	574.992	2.950.451	319.109	710.078
Ganancias2005	9.930.228	9.700.837	81.277	348.608	386.364	1.643.473	193.454	278.466
% de la Recaudación de Ganancias	35,41%	34,59%	0,29%	1,24%	1,38%	5,86%	0,69%	0,99%
Detracción 580 millones anuales (distribuido en p/participación % de la recaudación):	205.365	200.621	1.681	7.209	7.990	33.988	4.001	5.759
Ganancias con destino a la ANSES (120 millones)	42.489	41.508	348	1.492	1.653	7.032	828	1.191
Con destino al fondo ATN (20 millones)	7.082	6.918	58	249	276	1.172	138	199
Con destino a Provincias p/distribuir según Ley N° 23548 (440 millones)	155.794	152.195	1.275	5.469	6.062	25.784	3.035	4.369
Impuesto a las Ganancias Neto (neto detracción 580 millones)	9.724.863	9.500.217	79.596	341.399	378.374	1.609.485	189.453	272.707
Distribución de Ganancias neto (detracc. distribuidas p/participación % de la rec. Ganancias)								
Ganancias con destino a la ANSES (20%)	1.944.973	1.900.043	15.919	68.280	75.675	321.897	37.891	54.541
con destino a la Provincia de Bs. Aires (Obras Infraestructura Básica fondo Conurbano Bonaerense)	241.325	235.751	1.975	8.472	9.389	39.940	4.701	6.767
Redistribución Excedente Fondo Conurbano Bonaerense (a redistrib. A Provincias)	271.603	265.329	2.223	9.535	10.568	44.951	5.291	7.616
Con destino al Ministerio del Interior (fondo ATN) (2%)	194.497	190.004	1.592	6.828	7.567	32.190	3.789	5.454
Con destino a las Provincias (Obras de Infraestructura Básica Social excepto Provincia de Bs. Aires)	388.995	380.009	3.184	13.656	15.135	64.379	7.578	10.908
Ganancias netas con destino a la masa coparticipable Bruta (64%) (2)	6.223.912	6.080.139	50.942	218.495	242.159	1.030.070	121.250	174.533
Débitos y Créditos en Cta Cte. 2005	1.117.211	4.095.549	24.972	115.692	114.714	1.143.000	72.218	195.648
Rec. Impuesto debitos y cred. Neto con destino Copart. Bruta (30%) (3)	335.163	1.228.665	7.492	34.708	34.414	342.900	21.666	58.694
Impuestos Internos 2004 (Excepto seguros y Adic. S/cigarrillos)	1.308.206	763.795	28.156	53.773	56.039	287.365	52.947	86.416
% de la Recaudación de Imp. Internos	35,77%	20,88%	0,77%	1,47%	1,53%	7,86%	1,45%	2,36%
Rec. Impuestos internos con destino a Copart. Bruta (100%) (4)	1.308.206	763.795	28.156	53.773	56.039	287.365	52.947	86.416

**ANEXO 8:
ORIGEN TERRITORIAL DE LOS RECURSOS TRANSFERIDOS POR COPARTICIPACIÓN Y AFINES**

Jurisdicción	Formosa	Jujuy	La Pampa	La Rioja	Mendoza	Misiones	Neuquén	Río Negro
IVA 2005 (recaudación neta de devoluciones)	112.658	198.299	308.110	242.887	1.026.304	562.443	604.348	490.227
% de la Recaudación de IVA	0,31%	0,54%	0,84%	0,66%	2,78%	1,53%	1,64%	1,33%
Reintegros Fiscales	-1.265	-9.987	-11.943	-8.539	-52.971	-18.660	-51.318	-21.259
2.75% AFIP (distribuido p/participación en la rec. % de IVA)	1.646	2.897	4.502	3.549	14.995	8.218	8.830	7.163
IVA neto de Reintegros fiscales y Comisión AFIP	112.277	205.388	315.551	247.877	1.064.280	572.885	646.835	504.323
IVA neto con destino al Sistema de Seguridad Social (11%)	12.350	22.593	34.711	27.267	117.071	63.017	71.152	55.476
Detalle:								
Con destino a la ANSES (90% del 11% detrído por IVA)	11.572	21.169	32.524	25.549	109.695	59.047	66.669	51.981
Con destino a las Cajas Previsionales Provinciales (10% del 11% detrído del IVA)	778	1.423	2.187	1.718	7.375	3.970	4.483	3.495
IVA neto con destino a la masa coparticipable Bruta (89%) (1)	99.926	182.795	280.841	220.611	947.209	509.868	575.683	448.848
Ganancias2005	73.830	122.144	136.551	129.584	551.003	311.780	296.996	229.324
% de la Recaudación de Ganancias	0,26%	0,44%	0,49%	0,46%	1,96%	1,11%	1,06%	0,82%
Detracción 580 millones anuales (distribuido en p/participación % de la recaudación):	1.527	2.526	2.824	2.680	11.395	6.448	6.142	4.743
Ganancias con destino a la ANSES (120 millones)	316	523	584	554	2.358	1.334	1.271	981
Con destino al fondo ATN (20 millones)	53	87	97	92	393	222	212	164
Con destino a Provincias p/distribuir según Ley N° 23548 (440 millones)	1.158	1.916	2.142	2.033	8.645	4.891	4.660	3.598
Impuesto a las Ganancias Neto (neto detracción 580 millones)	72.303	119.618	133.727	126.904	539.608	305.332	290.854	224.581
Distribución de Ganancias neto (detracc. distribuidas p/participación % de la rec. Ganancias)								
Ganancias con destino a la ANSES (20%)	14.461	23.924	26.745	25.381	107.922	61.066	58.171	44.916
con destino a la Provincia de Bs. Aires (Obras Infraestructura Básica fondo Conurbano Bonaerense)	1.794	2.968	3.318	3.149	13.391	7.577	7.218	5.573
Redistribución Excedente Fondo Conurbano Bonaerense (a redistrib. A Provincias)	2.019	3.341	3.735	3.544	15.071	8.528	8.123	6.272
Con destino al Ministerio del Interior (fondo ATN) (2%)	1.446	2.392	2.675	2.538	10.792	6.107	5.817	4.492
Con destino a las Provincias (Obras de Infraestructura Básica Social excepto Provincia de Bs. Aires)	2.892	4.785	5.349	5.076	21.584	12.213	11.634	8.983
Ganancias neto con destino a la masa coparticipable Bruta (64%) (2)	46.274	76.556	85.585	81.219	345.349	195.413	186.147	143.732
Débitos y Créditos en Cta Cte. 2005	35.422	39.864	207.079	34.913	281.860	60.860	160.325	98.731
Rec. Impuesto debitos y cred. Neto con destino Copart. Bruta (30%) (3)	10.627	11.959	62.124	10.474	84.558	18.258	48.098	29.619
Impuestos Internos 2004 (Excepto seguros y Adic. S/cigarrillos)	22.200	32.557	28.308	28.106	109.660	68.543	57.715	54.859
% de la Recaudación de Imp. Internos	0,61%	0,89%	0,77%	0,77%	3,00%	1,87%	1,58%	1,50%
Rec. Impuestos internos con destino a Copart. Bruta (100%) (4)	22.200	32.557	28.308	28.106	109.660	68.543	57.715	54.859

ANEXO 8
ORIGEN TERRITORIAL DE LOS RECURSOS TRANSFERIDOS POR COPARTICIPACIÓN Y AFINES

Jurisdicción	Salta	San Juan	San Luis	Santa Cruz	Santa Fe	S. del Estero	T. del Fuego
IVA 2005 (recaudación neta de devoluciones)	448.731	353.937	562.025	330.575	3.500.745	176.307	159.410
% de la Recaudación de IVA	1,22%	0,96%	1,53%	0,90%	9,50%	0,48%	0,43%
Reintegros Fiscales	-38.633	-13.483	-18.295	-38.504	-376.969	-5.202	-7.563
2.75% AFIP (distribuido p/participación en la rec. % de IVA)	6.556	5.171	8.212	4.830	51.149	2.576	2.329
IVA neto de Reintegros fiscales y Comisión AFIP	480.808	362.248	572.108	364.249	3.826.564	178.933	164.644
IVA neto con destino al Sistema de Seguridad Social (11%)	52.889	39.847	62.932	40.067	420.922	19.683	18.111
Detalle:							
Con destino a la ANSES (90% del 11% detraído por IVA)	49.557	37.337	58.967	37.543	394.404	18.443	16.970
Con destino a las Cajas Previsionales Provinciales (10% del 11% detraído del IVA)	3.332	2.510	3.965	2.524	26.518	1.240	1.141
IVA neto con destino a la masa coparticipable Bruta (89%) (1)	427.919	322.401	509.176	324.182	3.405.642	159.251	146.533
Ganancias2005	217.633	201.804	328.023	139.338	1.988.948	329.264	55.449
% de la Recaudación de Ganancias	0,78%	0,72%	1,17%	0,50%	7,09%	1,17%	0,20%
Detracción 580 millones anuales (distribuido en p/participación % de la recaudación):	4.501	4.173	6.784	2.882	41.133	6.809	1.147
Ganancias con destino a la ANSES (120 millones)	931	863	1.404	596	8.510	1.409	237
Con destino al fondo ATN (20 millones)	155	144	234	99	1.418	235	40
Con destino a Provincias p/distribuir según Ley Nº 23548 (440 millones)	3.414	3.166	5.146	2.186	31.204	5.166	870
Impuesto a las Ganancias Neto (neto detracción 580 millones)	213.132	197.630	321.239	136.457	1.947.815	322.454	54.302
Distribución de Ganancias neto (detracc. distribuidas p/participación % de la rec. Ganancias)							
Ganancias con destino a la ANSES (20%)	42.626	39.526	64.248	27.291	389.563	64.491	10.860
con destino a la Provincia de Bs. Aires (Obras Infraestructura Básica fondo Conurbano Bonaerense)	5.289	4.904	7.972	3.386	48.336	8.002	1.348
Redistribución Excedente Fondo Conurbano Bonaerense (a redistrib. A Provincias)	5.953	5.520	8.972	3.811	54.400	9.006	1.517
Con destino al Ministerio del Interior (fondo ATN) (2%)	4.263	3.953	6.425	2.729	38.956	6.449	1.086
Con destino a las Provincias (Obras de Infraestructura Básica Social excepto Provincia de Bs. Aires)	8.525	7.905	12.850	5.458	77.913	12.898	2.172
Ganancias neto con destino a la masa coparticipable Bruta (64%) (2)	136.405	126.483	205.593	87.332	1.246.602	206.371	34.753
Débitos y Créditos en Cta Cte. 2005	89.190	80.084	43.128	109.612	1.073.232	92.847	35.289
Rec. Impuesto debitos y cred. Neto con destino Copart. Bruta (30%) (3)	26.757	24.025	12.938	32.884	321.970	27.854	10.587
Impuestos Internos 2004 (Excepto seguros y Adic. S/cigarrillos)	66.005	44.412	50.556	32.499	294.593	35.262	15.116
% de la Recaudación de Imp. Internos	1,80%	1,21%	1,38%	0,89%	8,05%	0,96%	0,41%
Rec. Impuestos internos con destino a Copart. Bruta (100%) (4)	66.005	44.412	50.556	32.499	294.593	35.262	15.116

ANEXO 8
ORIGEN TERRITORIAL DE LOS RECURSOS TRANSFERIDOS POR COPARTICIPACIÓN Y AFINES

Jurisdicción	Tucumán	TOTAL PAIS
IVA 2005 (recaudación neta de devoluciones)	620.089	36.853.129
% de la Recaudación de IVA	1,68%	100%
Reintegros Fiscales	-27.297	-1.885.000
2.75% AFIP (distribuido p/participación en la rec. % de IVA)	9.060	538.460
IVA neto de Reintegros fiscales y Comisión AFIP	638.326	38.199.669
IVA neto con destino al Sistema de Seguridad Social (11%)	70.216	4.201.964
Detalle:		
Con destino a la ANSES (90% del 11% detraído por IVA)	65.792	3.937.240
Con destino a las Cajas Previsionales Provinciales (10% del 11% detraído del IVA)	4.424	264.724
IVA neto con destino a la masa coparticipable Bruta (89%) (1)	568.111	33.997.705
Ganancias2005	371.019	28.045.399
% de la Recaudación de Ganancias	1,32%	100%
Detracción 580 millones anuales (distribuido en p/participación % de la recaudación):	7.673	580.000
Ganancias con destino a la ANSES (120 millones)	1.588	120.000
Con destino al fondo ATN (20 millones)	265	20.000
Con destino a Provincias p/distribuir según Ley Nº 23548 (440 millones)	5.821	440.000
Impuesto a las Ganancias Neto (neto detracción 580 millones)	363.346	27.465.399
Distribución de Ganancias neto (detracc. distribuidas p/participación % de la rec. Ganancias)		
Ganancias con destino a la ANSES (20%)	72.669	5.493.080
con destino a la Provincia de Bs. Aires (Obras Infraestructura Básica fondo Conurbano Bonaerense)	9.017	681.562
Redistribución Excedente Fondo Conurbano Bonaerense (a redistrib. A Provincias)	10.148	767.074
Con destino al Ministerio del Interior (fondo ATN) (2%)	7.267	549.308
Con destino a las Provincias (Obras de Infraestructura Básica Social excepto Provincia de Bs. Aires)	14.534	1.098.616
Ganancias neto con destino a la masa coparticipable Bruta (64%) (2)	232.542	17.577.855
Débitos y Créditos en Cta Cte. 2005	112.848	9.434.291
Rec. Impuesto debitos y cred. Neto con destino Copart. Bruta (30%) (3)	33.855	2.830.287
Impuestos Internos 2004 (Excepto seguros y Adic. S/cigarrillos)	80.406	3.657.495
% de la Recaudación de Imp. Internos	2,20%	100%
Rec. Impuestos internos con destino a Copart. Bruta (100%) (4)	80.406	3.657.495

ANEXO 8
ORIGEN TERRITORIAL DE LOS RECURSOS TRANSFERIDOS POR COPARTICIPACIÓN Y AFINES

Jurisdicción	Buenos Aires	Cap. Fed.	Catamarca	Chaco	Chubut	Córdoba	Corrientes	Entre Ríos
Ganancia Min. Presunta 2005	317.424	354.283	6.952	8.801	16.532	86.425	11.425	18.745
% de la Recaudación de Impuesto Ganancia Mín Presunta	28,80%	32,14%	0,63%	0,80%	1,50%	7,84%	1,04%	1,70%
Rec. Impuesto ganancia mín. presunta con destino a Coparticipación Bruta (100%) (5)	317.424	354.283	6.952	8.801	16.532	86.425	11.425	18.745
Transferencia de Inmuebles de Personas Físicas y Suc. Indivisas 2005	40.907	29.864	829	1.119	1.963	8.735	1.198	2.308
% de la Recaudación del Impuesto	35,22%	25,71%	0,71%	0,96%	1,69%	7,52%	1,03%	1,99%
Rec Imp. A las Transf. De Inmuebles con destino a la Coparticipación Bruta (6)	40.907	29.864	829	1.119	1.963	8.735	1.198	2.308
Gravamen de Emergencia sobre Premios de Juegos de Sorteo y Conc. Dep. 2005	15.748	3.063	392	1.136	476	3.500	1.074	1.328
% de la Recaudación del Impuesto	38,02%	7,39%	0,95%	2,74%	1,15%	8,45%	2,59%	3,21%
Rec. Gravamen de Emergencia s/Premios con destino a Coparticipación Bruta (83.34%) (7)	13.124	2.552	327	947	396	2.917	895	1.107
Masa Coparticipable Bruta Por territorio (1+2+3+4+5+6+7)	19.438.136	17.039.297	322.284	624.936	926.495	4.708.863	528.490	1.051.881
Participación % en los fondos coparticipables	32,77%	28,73%	0,54%	1,05%	1,56%	7,94%	0,89%	1,77%
Detracciones a la masa coparticipable Bruta (distrib s/participación rec. Coparticipables)								
Con destino al Fondo de Desequilibrios Provinciales (549,6 millones)	180.106	157.879	2.986	5.790	8.585	43.630	4.897	9.746
Masa Coparticipable Bruta Por territorio neta de detracción al FDP	19.258.030	16.881.418	319.298	619.146	917.911	4.665.232	523.593	1.042.134
15% con destino a la ANSES	2.888.704	2.532.213	47.895	92.872	137.687	699.785	78.539	156.320
Masa Coparticipable Neta	16.369.325	14.349.205	271.403	526.274	780.224	3.965.447	445.054	885.814
Distribución de la Masa Coparticipable Neta:								
Con destino al fondo ATN (distrib s/participación rec. Coparticipables)	163.693	143.492	2.714	5.263	7.802	39.654	4.451	8.858
Con destino al Tesoro Nacional (distrib s/participación Rec. coparticipables)	6.587.017	5.774.120	109.213	211.773	313.962	1.595.696	179.090	356.452
Con destino al Gob. De la Ciudad de Bs. As. (Distrib s/participación rec. Coparticip)	229.171	200.889	3.800	7.368	10.923	55.516	6.231	12.401
Con destino a las Provincias (57.36%) (Incluye Cop. Federal y Transf. De Servicios) (I)	9.389.445	8.230.704	155.677	301.871	447.537	2.274.581	255.283	508.103
Con destino a las Provincias (57,36%) y Capital Federal (1,40%)	9.618.616	8.431.593	159.476	309.238	458.460	2.330.097	261.514	520.504

ANEXO 8
ORIGEN TERRITORIAL DE LOS RECURSOS TRANSFERIDOS POR COPARTICIPACIÓN Y AFINES

Jurisdicción	Formosa	Jujuy	La Pampa	La Rioja	Mendoza	Misiones	Neuquén	Río Negro
Ganancia Min. Presunta 2005	3.421	6.267	9.053	8.874	42.885	12.439	14.896	13.550
% de la Recaudación de Impuesto Ganancia Mín Presunta	0,31%	0,57%	0,82%	0,81%	3,89%	1,13%	1,35%	1,23%
Rec. Impuesto ganancia mín. presunta con destino a Coparticipación Bruta (100%) (5)	3.421	6.267	9.053	8.874	42.885	12.439	14.896	13.550
Transferencia de Inmuebles de Personas Físicas y Suc. Indivisas 2005	387	692	1.029	845	2.878	1.808	2.039	1.629
% de la Recaudación del Impuesto	0,33%	0,60%	0,89%	0,73%	2,48%	1,56%	1,76%	1,40%
Rec Imp. A las Transf. De Inmuebles con destino a la Coparticipación Bruta (6)	387	692	1.029	845	2.878	1.808	2.039	1.629
Gravamen de Emergencia sobre Premios de Juegos de Sorteo y Conc. Dep. 2005	566	709	344	342	1.806	1.124	551	629
% de la Recaudación del Impuesto	1,37%	1,71%	0,83%	0,83%	4,36%	2,71%	1,33%	1,52%
Rec. Gravamen de Emergencia s/Premios con destino a Coparticipación Bruta (83.34%) (7)	472	591	287	285	1.505	937	460	524
Masa Coparticipable Bruta Por territorio (1+2+3+4+5+6+7)	183.307	311.417	467.227	350.414	1.534.044	807.265	885.036	692.762
Participación % en los fondos coparticipables	0,31%	0,53%	0,79%	0,59%	2,59%	1,36%	1,49%	1,17%
Detracciones a la masa coparticipable Bruta (distrib s/participación rec. Coparticipables)								
Con destino al Fondo de Desequilibrios Provinciales (549,6 millones)	1.698	2.885	4.329	3.247	14.214	7.480	8.200	6.419
Masa Coparticipable Bruta Por territorio neta de detracción al FDP	181.609	308.532	462.898	347.167	1.519.830	799.785	876.836	686.343
15% con destino a la ANSES	27.241	46.280	69.435	52.075	227.975	119.968	131.525	102.951
Masa Coparticipable Neta	154.368	262.252	393.463	295.092	1.291.856	679.817	745.310	583.391
Distribución de la Masa Coparticipable Neta:								
Con destino al fondo ATN (distrib s/participación rec. Coparticipables)	1.544	2.623	3.935	2.951	12.919	6.798	7.453	5.834
Con destino al Tesoro Nacional (distrib s/participación Rec. coparticipables)	62.118	105.530	158.330	118.745	519.843	273.558	299.913	234.757
Con destino al Gob. De la Ciudad de Bs. As. (Distrib s/participación rec. Coparticip)	2.161	3.672	5.508	4.131	18.086	9.517	10.434	8.167
Con destino a las Provincias (57.36%) (Incluye Cop. Federal y Transf. De Servicios) (I)	88.545	150.428	225.690	169.265	741.008	389.943	427.510	334.633
Con destino a las Provincias (57,36%) y Capital Federal (1,40%)	90.706	154.099	231.199	173.396	759.094	399.461	437.944	342.801

ANEXO 8
ORIGEN TERRITORIAL DE LOS RECURSOS TRANSFERIDOS POR COPARTICIPACIÓN Y AFINES

Jurisdicción	Salta	San Juan	San Luis	Santa Cruz	Santa Fe	S. del Estero	T. del Fuego
Ganancia Min. Presunta 2005	13.459	13.244	14.938	9.233	93.014	5.133	3.709
% de la Recaudación de Impuesto Ganancia Mín Presunta	1,22%	1,20%	1,36%	0,84%	8,44%	0,47%	0,34%
Rec. Impuesto ganancia mín. presunta con destino a Coparticipación Bruta (100%) (5)	13.459	13.244	14.938	9.233	93.014	5.133	3.709
Transferencia de Inmuebles de Personas Físicas y Suc. Indivisas 2005	1.578	1.175	1.752	1.223	9.118	586	530
% de la Recaudación del Impuesto	1,36%	1,01%	1,51%	1,05%	7,85%	0,50%	0,46%
Rec Imp. A las Transf. De Inmuebles con destino a la Coparticipación Bruta (6)	1.578	1.175	1.752	1.223	9.118	586	530
Gravamen de Emergencia sobre Premios de Juegos de Sorteo y Conc. Dep. 2005	1.260	716	432	230	3.401	932	122
% de la Recaudación del Impuesto	3,04%	1,73%	1,04%	0,55%	8,21%	2,25%	0,29%
Rec. Gravamen de Emergencia s/Premios con destino a Coparticipación Bruta (83.34%) (7)	1.050	596	360	191	2.835	777	102
Masa Coparticipable Bruta Por territorio (1+2+3+4+5+6+7)	673.173	532.337	795.314	487.543	5.373.774	435.233	211.330
Participación % en los fondos coparticipables	1,13%	0,90%	1,34%	0,82%	9,06%	0,73%	0,36%
Detracciones a la masa coparticipable Bruta (distrib s/participación rec. Coparticipables)							
Con destino al Fondo de Desequilibrios Provinciales (549,6 millones)	6.237	4.932	7.369	4.517	49.791	4.033	1.958
Masa Coparticipable Bruta Por territorio neta de detracción al FDP	666.936	527.404	787.945	483.026	5.323.983	431.200	209.372
15% con destino a la ANSES	100.040	79.111	118.192	72.454	798.597	64.680	31.406
Masa Coparticipable Neta	566.895	448.294	669.753	410.572	4.525.385	366.520	177.966
Distribución de la Masa Coparticipable Neta:							
Con destino al fondo ATN (distrib s/participación rec. Coparticipables)	5.669	4.483	6.698	4.106	45.254	3.665	1.780
Con destino al Tesoro Nacional (distrib s/participación Rec. coparticipables)	228.119	180.393	269.509	165.214	1.821.015	147.488	71.614
Con destino al Gob. De la Ciudad de Bs. As. (Distrib s/participación rec. Coparticip)	7.937	6.276	9.377	5.748	63.355	5.131	2.492
Con destino a las Provincias (57.36%) (Incluye Cop. Federal y Transf.. De Servicios) (I)	325.171	257.141	384.170	235.504	2.595.761	210.236	102.081
Con destino a las Provincias (57,36%) y Capital Federal (1,40%)	333.108	263.417	393.547	241.252	2.659.116	215.367	104.573

ANEXO 8
ORIGEN TERRITORIAL DE LOS RECURSOS TRANSFERIDOS POR COPARTICIPACIÓN Y AFINES

Jurisdicción	Tucumán	TOTAL PAIS
Ganancia Min. Presunta 2005	17.489	1.102.188
% de la Recaudación de Impuesto Ganancia Mín Presunta	1,59%	100%
Rec. Impuesto ganancia mín. presunta con destino a Coparticipación Bruta (100%) (5)	17.489	1.102.188
Transferencia de Inmuebles de Personas Físicas y Suc. Indivisas 2005	1.943	116.136
% de la Recaudación del Impuesto	1,67%	100%
Rec Imp. A las Transf. De Inmuebles con destino a la Coparticipación Bruta (6)	1.943	116.136
Gravamen de Emergencia sobre Premios de Juegos de Sorteo y Conc. Dep. 2005	1.545	41.425
% de la Recaudación del Impuesto	3,73%	100%
Rec. Gravamen de Emergencia s/Premios con destino a Coparticipación Bruta (83.34%) (7)	1.287	34.524
Masa Coparticipable Bruta Por territorio (1+2+3+4+5+6+7)	935.633	59.316.191
Participación % en los fondos coparticipables	1,58%	100,00%
Detracciones a la masa coparticipable Bruta (distrib s/participación rec. Coparticipables)		
Con destino al Fondo de Desequilibrios Provinciales (549,6 millones)	8.669	549.600
Masa Coparticipable Bruta Por territorio neta de detracción al FDP	926.964	58.766.591
15% con destino a la ANSES	139.045	8.814.989
Masa Coparticipable Neta	787.919	49.951.602
Distribución de la Masa Coparticipable Neta:		-
Con destino al fondo ATN (distrib s/participación rec. Coparticipables)	7.879	499.516
Con destino al Tesoro Nacional (distrib s/participación Rec. coparticipables)	317.059	20.100.525
Con destino al Gob. De la Ciudad de Bs. As. (Distrib s/participación rec. Coparticip)	11.031	699.322
Con destino a las Provincias (57.36%) (Incluye Cop. Federal y Transf.. De Servicios) (I)	451.950	28.652.239
Con destino a las Provincias (57,36%) y Capital Federal (1,40%)	462.981	29.351.561

ANEXO 8
ORIGEN TERRITORIAL DE LOS FONDOS TRANSFERIDOS POR COPARTICIPACIÓN Y AFINES

	Buenos Aires	Cap. Fed.	Catamarca	Chaco	Chubut	Córdoba	Corrientes	Entre Ríos
Ganancias 2005								
con destino a la Provincia de Bs. Aires (Obras Infraestructura Básica fondo Conurbano Bonaerense) (1)	241.325	235.751	1.975	8.472	9.389	39.940	4.701	6.767
Con destino a las Provincias (Obras de Infraestructura Básica Social excepto Provincia de Bs. Aires) (2)	388.995	380.009	3.184	13.656	15.135	64.379	7.578	10.908
Obras de Infraestructura Básica Social	630.320	615.759	5.159	22.128	24.524	104.319	12.279	17.676
Excedente Conurbano Bonaerense	271.603	265.329	2.223	9.535	10.568	44.951	5.291	7.616
Con destino a Provincias p/distribuir según Ley N° 23548 (440 millones según Ley N° 24699 art. 5 pto c)	155.794	152.195	1.275	5.469	6.062	25.784	3.035	4.369
Total Transferencias Impuesto a las Ganancias Asignaciones Específicas (II)	1.057.717	1.033.283	8.657	37.132	41.154	175.054	20.606	29.661
Impuesto Bienes Personales 2005								
Recaudación Impuesto Bs. Personales	509.075	640.867	6.186	14.690	25.133	169.374	11.075	32.914
% Recaudación Impuesto	28,08%	35,35%	0,34%	0,81%	1,39%	9,34%	0,61%	1,82%
Detracción con destino al INCUCAI (3 millones anuales)	843	1.061	10	24	42	280	18	54
Impuesto Bs. Personales neto detracción con destino a INCUCAI	508.233	639.807	6.175	14.666	25.092	169.094	11.057	32.859
Para Distribuir según Ley de Coparticipación N° 23548	476.214	599.499	5.786	13.742	23.511	158.441	10.360	30.789
Con destino al fondo ATN	4.762	5.995	58	137	235	1.584	104	308
Con destino al Tesoro Nacional	191.628	241.238	2.328	5.530	9.461	63.757	4.169	12.390
Con destino al Gob. De la Ciudad de Bs. As.	6.667	8.393	81	192	329	2.218	145	431
Con destino a las Provincias (aplicación Ley N° 24699)	273.156	343.872	3.319	7.882	13.486	90.882	5.943	17.661
Para Distribuir a las Cajas de Prev. Provinciales según Ley N° 23966	32.018,65	40.307,81	389,05	923,94	1.580,77	10.652,91	696,57	2.070,14
Total Transferencias Impuesto Bienes Personales con destino a Provincias y Cap. Federal (III)	305.175	384.180	3.708	8.806	15.067	101.535	6.639	19.731
IVA								
Con destino a las Cajas Previsionales Provinciales (10% del 11% detraído del IVA) (IV)	87.204	66.808	1.772	2.391	4.477	22.974	2.485	5.529
Impuesto a los Combustibles Líquidos y Gas Natural 2005								
Recaudación Impuesto a los Combustibles Líquidos	629.006	220.925	11.543	30.646	59.958	145.971	40.310	50.558
Combustibles con destino a la ANSES (21% recaudación Impuesto Combustibles Líquidos)	132.091	46.394	2.424	6.436	12.591	30.654	8.465	10.617
Con destino al Tesoro Nacional, Provincias y FONAVI	496.914	174.531	9.119	24.210	47.367	115.317	31.845	39.941
Detalle distribución:								
Con destino al Tesoro Nacional (29%)	144.105,17	50.613,94	2.644,53	7.020,93	13.736,40	33.441,98	9.235,05	11.582,95
Con destino a las Provincias (29%) (Obras de Infraes. Vialidad Nacional y FEDEI)	144.105	50.614	2.645	7.021	13.736	33.442	9.235	11.583
Con destino al FONAVI (S/Ley N° 24464)	208.704	73.303	3.830	10.168	19.894	48.433	13.375	16.775
Recaudación Impuesto Combustibles Líquidos con destino a Provincias (V)	352.809	123.917	6.475	17.189	33.631	81.875	22.610	28.358
Recaudación GNC y otros combustibles (gas oil, diesel oil y kerosene)	680.607	110.919	8.847	34.035	41.637	204.865	35.099	64.481
Rec. GNC y otros con destino a la ANSES (100%)	680.607	110.919	8.847	34.035	41.637	204.865	35.099	64.481

ANEXO 8
ORIGEN TERRITORIAL DE LOS FONDOS TRANSFERIDOS POR COPARTICIPACIÓN Y AFINES

	Formosa	Jujuy	La Pampa	La Rioja	Mendoza	Misiones	Neuquén	Río Negro
Ganancias 2005								
con destino a la Provincia de Bs. Aires (Obras Infraestructura Básica fondo Conurbano Bonaerense) (1)	1.794	2.968	3.318	3.149	13.391	7.577	7.218	5.573
Con destino a las Provincias (Obras de Infraestructura Básica Social excepto Provincia de Bs. Aires) (2)	2.892	4.785	5.349	5.076	21.584	12.213	11.634	8.983
Obras de Infraestructura Básica Social	4.686	7.753	8.668	8.225	34.975	19.790	18.852	14.556
Excedente Conurbano Bonaerense	2.019	3.341	3.735	3.544	15.071	8.528	8.123	6.272
Con destino a Provincias p/distribuir según Ley N° 23548 (440 millones según Ley N° 24699 art. 5 pto c)	1.158	1.916	2.142	2.033	8.645	4.891	4.660	3.598
Total Transferencias Impuesto a las Ganancias Asignaciones Específicas (II)	7.864	13.010	14.545	13.803	58.690	33.209	31.634	24.426
Impuesto Bienes Personales 2005								
Recaudación Impuesto Bs. Personales	3.945	10.300	20.604	6.251	61.737	17.770	19.162	24.116
% Recaudación Impuesto	0,22%	0,57%	1,14%	0,34%	3,41%	0,98%	1,06%	1,33%
Detracción con destino al INCUCAI (3 millones anuales)	7	17	34	10	102	29	32	40
Impuesto Bs. Personales neto detracción con destino a INCUCAI	3.939	10.283	20.570	6.241	61.634	17.740	19.130	24.076
Para Distribuir según Ley de Coparticipación N° 23548	3.691	9.635	19.274	5.848	57.751	16.623	17.925	22.559
Con destino al fondo ATN	37	96	193	58	578	166	179	226
Con destino al Tesoro Nacional	1.485	3.877	7.756	2.353	23.239	6.689	7.213	9.078
Con destino al Gob. De la Ciudad de Bs. As.	52	135	270	82	809	233	251	316
Con destino a las Provincias (aplicación Ley N° 24699)	2.117	5.527	11.056	3.354	33.126	9.535	10.282	12.940
Para Distribuir a las Cajas de Prev. Provinciales según Ley N° 23966	248,15	647,85	1.295,90	393,18	3.882,97	1.117,64	1.205,19	1.516,76
Total Transferencias Impuesto Bienes Personales con destino a Provincias y Cap. Federal (III)	2.365	6.175	12.351	3.747	37.009	10.652	11.487	14.457
IVA								
Con destino a las Cajas Previsionales Provinciales (10% del 11% detrído del IVA) (IV)	778	1.423	2.187	1.718	7.375	3.970	4.483	3.495
Impuesto a los Combustibles Líquidos y Gas Natural 2005								
Recaudación Impuesto a los Combustibles Líquidos	13.247	9.787	22.754	15.034	52.506	44.881	39.358	44.006
Combustibles con destino a la ANSES (21% recaudación Impuesto Combustibles Líquidos)	2.782	2.055	4.778	3.157	11.026	9.425	8.265	9.241
Con destino al Tesoro Nacional, Provincias y FONAVI	10.465	7.731	17.976	11.877	41.480	35.456	31.093	34.765
Detalle distribución:								
Con destino al Tesoro Nacional (29%)	3.034,93	2.242,10	5.213,05	3.444,28	12.029,10	10.282,20	9.016,94	10.081,83
Con destino a las Provincias (29%) (Obras de Infraes. Vialidad Nacional y FEDEI)	3.035	2.242	5.213	3.444	12.029	10.282	9.017	10.082
Con destino al FONAVI (S/Ley N° 24464)	4.395	3.247	7.550	4.988	17.421	14.891	13.059	14.601
Recaudación Impuesto Combustibles Líquidos con destino a Provincias (V)	7.430	5.489	12.763	8.433	29.451	25.174	22.076	24.683
Recaudación GNC y otros combustibles (gas oil, diesel oil y kerosene)	9.723	17.404	40.906	8.776	90.494	39.440	38.198	41.228
Rec. GNC y otros con destino a la ANSES (100%)	9.723	17.404	40.906	8.776	90.494	39.440	38.198	41.228

ANEXO 8
ORIGEN TERRITORIAL DE LOS FONDOS TRANSFERIDOS POR COPARTICIPACIÓN Y AFINES

	Salta	San Juan	San Luis	Santa Cruz	Santa Fe	S. del Estero	T. del Fuego
Ganancias 2005							
con destino a la Provincia de Bs. Aires (Obras Infraestructura Básica fondo Conurbano Bonaerense) (1)	5.289	4.904	7.972	3.386	48.336	8.002	1.348
Con destino a las Provincias (Obras de Infraestructura Básica Social excepto Provincia de Bs. Aires) (2)	8.525	7.905	12.850	5.458	77.913	12.898	2.172
Obras de Infraestructura Básica Social	13.814	12.809	20.821	8.844	126.248	20.900	3.520
Excedente Conurbano Bonaerense	5.953	5.520	8.972	3.811	54.400	9.006	1.517
Con destino a Provincias p/distribuir según Ley N° 23548 (440 millones según Ley N° 24699 art. 5 pto c)	3.414	3.166	5.146	2.186	31.204	5.166	870
Total Transferencias Impuesto a las Ganancias Asignaciones Específicas (II)	23.181	21.495	34.939	14.842	211.853	35.071	5.906
Impuesto Bienes Personales 2005							
Recaudación Impuesto Bs. Personales	21.399	12.128	12.330	7.937	150.881	7.900	6.622
% Recaudación Impuesto	1,18%	0,67%	0,68%	0,44%	8,32%	0,44%	0,37%
Detracción con destino al INCUCAI (3 millones anuales)	35	20	20	13	250	13	11
Impuesto Bs. Personales neto detracción con destino a INCUCAI	21.363	12.108	12.310	7.924	150.631	7.887	6.611
Para Distribuir según Ley de Coparticipación N° 23548	20.017	11.345	11.534	7.425	141.141	7.391	6.195
Con destino al fondo ATN	200	113	115	74	1.411	74	62
Con destino al Tesoro Nacional	8.055	4.565	4.641	2.988	56.795	2.974	2.493
Con destino al Gob. De la Ciudad de Bs. As.	280	159	161	104	1.976	103	87
Con destino a las Provincias (aplicación Ley N° 24699)	11.482	6.507	6.616	4.259	80.959	4.239	3.553
Para Distribuir a las Cajas de Prev. Provinciales según Ley N° 23966	1.345,88	762,78	775,52	499,23	9.489,75	496,91	416,52
Total Transferencias Impuesto Bienes Personales con destino a Provincias y Cap. Federal (III)	12.828	7.270	7.392	4.758	90.448	4.736	3.970
IVA							
Con destino a las Cajas Previsionales Provinciales (10% del 11% detraído del IVA) (IV)	3.332	2.510	3.965	2.524	26.518	1.240	1.141
Impuesto a los Combustibles Líquidos y Gas Natural 2005							
Recaudación Impuesto a los Combustibles Líquidos	21.777	18.859	18.139	36.020	148.933	16.739	14.180
Combustibles con destino a la ANSES (21% recaudación Impuesto Combustibles Líquidos)	4.573	3.960	3.809	7.564	31.276	3.515	2.978
Con destino al Tesoro Nacional, Provincias y FONAVI	17.204	14.899	14.330	28.456	117.657	13.224	11.203
Detalle distribución:							
Con destino al Tesoro Nacional (29%)	4.989,02	4.320,64	4.155,68	8.252,29	34.120,59	3.834,98	3.248,73
Con destino a las Provincias (29%) (Obras de Infraes. Vialidad Nacional y FEDEI)	4.989	4.321	4.156	8.252	34.121	3.835	3.249
Con destino al FONAVI (S/Ley N° 24464)	7.225	6.257	6.019	11.952	49.416	5.554	4.705
Recaudación Impuesto Combustibles Líquidos con destino a Provincias (V)	12.214	10.578	10.174	20.204	83.537	9.389	7.954
Recaudación GNC y otros combustibles (gas oil, diesel oil y kerosene)	42.707	28.912	18.914	30.754	206.426	24.133	12.711
Rec. GNC y otros con destino a la ANSES (100%)	42.707	28.912	18.914	30.754	206.426	24.133	12.711

ANEXO 8
ORIGEN TERRITORIAL DE LOS FONDOS TRANSFERIDOS POR COPARTICIPACIÓN Y AFINES

	Tucumán	TOTAL PAIS
Ganancias 2005		
con destino a la Provincia de Bs. Aires (Obras Infraestructura Básica fondo Conurbano Bonaerense) (1)	9.017	681.562
Con destino a las Provincias (Obras de Infraestructura Básica Social excepto Provincia de Bs. Aires) (2)	14.534	1.098.616
Obras de Infraestructura Básica Social	23.550	1.780.178
Excedente Conurbano Bonaerense	10.148	767.074
Con destino a Provincias p/distribuir según Ley N° 23548 (440 millones según Ley N° 24699 art. 5 pto c)	5.821	440.000
Total Transferencias Impuesto a las Ganancias Asignaciones Específicas (II)	39.519	27.465.399
Impuesto Bienes Personales 2005		
Recaudación Impuesto Bs. Personales	20.331	1.812.727
% Recaudación Impuesto	1,12%	100%
Detracción con destino al INCUCAI (3 millones anuales)	34	3.000
Impuesto Bs. Personales neto detracción con destino a INCUCAI	20.297	1.809.727
Para Distribuir según Ley de Coparticipación N° 23548	19.019	1.695.714
Con destino al fondo ATN	190	16.957
Con destino al Tesoro Nacional	7.653	682.355
Con destino al Gob. De la Ciudad de Bs. As.	266	23.740
Con destino a las Provincias (aplicación Ley N° 24699)	10.909	972.662
Para Distribuir a las Cajas de Prev. Provinciales según Ley N° 23966	1.278,73	114.013
Total Transferencias Impuesto Bienes Personales con destino a Provincias y Cap. Federal (III)	12.188	1.086.675
IVA		
Con destino a las Cajas Previsionales Provinciales (10% del 11% detrído del IVA) (IV)	4.424	264.724
Impuesto a los Combustibles Líquidos y Gas Natural 2005		
Recaudación Impuesto a los Combustibles Líquidos	63.898	1.769.036
Combustibles con destino a la ANSES (21% recaudación Impuesto Combustibles Líquidos)	13.418	371.498
Con destino al Tesoro Nacional, Provincias y FONAVI	50.479	1.397.539
Detalle distribución:		
Con destino al Tesoro Nacional (29%)	14.638,94	405.286
Con destino a las Provincias (29%) (Obras de Infraes. Vialidad Nacional y FEDEI)	14.639	405.286
Con destino al FONAVI (S/Ley N° 24464)	21.201	586.966
Recaudación Impuesto Combustibles Líquidos con destino a Provincias (V)	35.840	992.253
Recaudación GNC y otros combustibles (gas oil, diesel oil y kerosene)	80.433	1.911.649
Rec. GNC y otros con destino a la ANSES (100%)	80.433	1.911.649

ANEXO 8
ORIGEN TERRITORIAL DE LOS FONDOS TRANSFERIDOS POR COPARTICIPACIÓN Y AFINES

Jurisdicción	Buenos Aires	Cap. Fed.	Catamarca	Chaco	Chubut	Córdoba	Corrientes	Entre Ríos
Fondos de Energía Eléctrica (No recaudados por la AFIP)								
PBG Provincial 2001 (%)	38,0%	7,4%	0,9%	2,7%	1,1%	8,4%	2,6%	3,2%
Origen territorial Fondos de Energía Eléctrica (distrib. s/PBG provincial 2001) (VI)	106.111	20.636	2.642	7.655	3.205	23.580	7.236	8.947
Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo) 2005	256.704	179.440	3.475	8.779	10.970	75.812	7.369	25.332
Monotributo con destino a la ANSES (s/ Ley N° 24977 art. 59)	179.693	125.608	2.432	6.145	7.679	53.068	5.158	17.733
Con destino a las Provincias Según distrib. Secundaria Ley N° 23548 (s/Ley N° 24977 art. 59) (VII)	77.011	53.832	1.042	2.634	3.291	22.744	2.211	7.600
Transf. del Fondo de Desequilibrios Provinciales (VIII)	180.106	157.879	2.986	5.790	8.585	43.630	4.897	9.746
Transf. A Provincias y Cap. Fed. por Coparticp. Y afines (I+II+III+IV+V+VI+VII+VIII)	11.697.544	10.205.321	184.987	388.445	563.390	2.778.515	325.712	624.548
% de Participación en los Fondos Transferidos	32,98%	28,77%	0,52%	1,10%	1,59%	7,83%	0,92%	1,76%
Recursos no Transferidos a Provincias	21.986.965	17.267.780	481.088	702.908	1.379.326	5.961.730	582.283	1.298.899
Recaudación de Impuestos	27.137.649	26.246.229	367.818	1.001.699	1.233.816	6.988.868	830.066	1.575.375
Recaudación imp. Al comercio exterior	6.546.861	1.226.872	298.257	89.654	708.901	1.751.377	77.929	348.071
Rec. Impuestos + Comercio Exterior	33.684.509	27.473.101	666.074	1.091.353	1.942.716	8.740.245	907.995	1.923.446
% de Participación de los Fondos no Transferidos de imp. + Comercio ext.	32,34%	25,40%	0,71%	1,03%	2,03%	8,77%	0,86%	1,91%

**ANEXO 8
ORIGEN TERRITORIAL DE LOS FONDOS TRANSFERIDOS POR COPARTICIPACIÓN Y AFINES**

Jurisdicción	Formosa	Jujuy	La Pampa	La Rioja	Mendoza	Misiones	Neuquén	Río Negro
Fondos de Energía Eléctrica (No recaudados por la AFIP)								
PBG Provincial 2001 (%)	1,4%	1,7%	0,8%	0,8%	4,4%	2,7%	1,3%	1,5%
Origen territorial Fondos de Energía Eléctrica (distrib. s/PBG provincial 2001) (VI)	3.814	4.775	2.319	2.307	12.167	7.572	3.716	4.237
Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo) 2005	3.128	4.808	7.103	3.103	21.979	10.588	10.681	13.117
Monotributo con destino a la ANSES (s/ Ley N° 24977 art. 59)	2.190	3.366	4.972	2.172	15.385	7.411	7.476	9.182
Con destino a las Provincias Según distrib. Secundaria Ley N° 23548 (s/Ley N° 24977 art. 59) (VII)	939	1.442	2.131	931	6.594	3.176	3.204	3.935
Transf. del Fondo de Desequilibrios Provinciales (VIII)	1.698	2.885	4.329	3.247	14.214	7.480	8.200	6.419
Transf. A Provincias y Cap. Fed. por Copartic. Y afines (I+II+III+IV+V+VI+VII+VIII)	114.817	187.877	279.637	205.863	917.219	486.724	518.262	420.958
% de Participación en los Fondos Transferidos	0,32%	0,53%	0,79%	0,58%	2,59%	1,37%	1,46%	1,19%
Recursos no Transferidos a Provincias	201.219	363.185	657.305	370.202	1.850.894	877.145	1.145.197	828.049
Recaudación de Impuestos	292.981	459.393	819.632	488.014	2.312.191	1.172.915	1.250.374	1.047.916
Recaudación imp. Al comercio exterior	23.055	91.670	117.309	88.051	455.922	190.955	413.085	201.091
Rec. Impuestos + Comercio Exterior	316.036	551.062	936.941	576.066	2.768.113	1.363.870	1.663.459	1.249.007
% de Participación de los Fondos no Transferidos de imp. + Comercio ext.	0,30%	0,53%	0,97%	0,54%	2,72%	1,29%	1,68%	1,22%

**ANEXO 8
ORIGEN TERRITORIAL DE LOS FONDOS TRANSFERIDOS POR COPARTICIPACIÓN Y AFINES**

Jurisdicción	Salta	San Juan	San Luis	Santa Cruz	Santa Fe	S. del Estero	T. del Fuego
Fondos de Energía Eléctrica (No recaudados por la AFIP)							
PBG Provincial 2001 (%)	3,0%	1,7%	1,0%	0,6%	8,2%	2,3%	0,3%
Origen territorial Fondos de Energía Eléctrica (distrib. s/PBG provincial 2001) (VI)	8.493	4.821	2.914	1.547	22.919	6.281	821
Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo) 2005	9.083	5.932	3.845	4.244	73.827	4.531	1.170
Monotributo con destino a la ANSES (s/ Ley N° 24977 art. 59)	6.358	4.153	2.692	2.971	51.679	3.171	819
Con destino a las Provincias Según distrib. Secundaria Ley N° 23548 (s/Ley N° 24977 art. 59) (VII)	2.725	1.780	1.154	1.273	22.148	1.359	351
Transf. del Fondo de Desequilibrios Provinciales (VIII)	6.237	4.932	7.369	4.517	49.791	4.033	1.958
Transf. A Provincias y Cap. Fed. por Copartic. Y afines (I+II+III+IV+V+VI+VII+VIII)	398.786	314.294	457.488	288.393	3.139.812	276.237	125.533
% de Participación en los Fondos Transferidos	1,12%	0,89%	1,29%	0,81%	8,85%	0,78%	0,35%
Recursos no Transferidos a Provincias	869.666	608.414	800.783	714.462	7.134.977	501.740	258.443
Recaudación de Impuestos	955.810	789.751	1.071.852	704.643	7.464.058	721.629	314.322
Recaudación imp. Al comercio exterior	312.642	132.957	186.419	298.212	2.810.732	56.348	69.654
Rec. Impuestos + Comercio Exterior	1.268.452	922.708	1.258.271	1.002.855	10.274.790	777.977	383.975
% de Participación de los Fondos no Transferidos de imp. + Comercio ext.	1,28%	0,90%	1,18%	1,05%	10,50%	0,74%	0,38%

ANEXO 8
ORIGEN TERRITORIAL DE LOS FONDOS TRANSFERIDOS POR COPARTICIPACIÓN Y AFINES

Jurisdicción	Tucumán	TOTAL PAIS
Fondos de Energía Eléctrica (No recaudados por la AFIP) PBG Provincial 2001 (%)	3,7%	100%
Origen territorial Fondos de Energía Eléctrica (distrib. s/PBG provincial 2001) (VI)	10.407	279.122
Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo) 2005 Monotributo con destino a la ANSES (s/ Ley N° 24977 art. 59)	11.902	756.922
Con destino a las Provincias Según distrib. Secundaria Ley N° 23548 (s/Ley N° 24977 art. 59) (VII)	8.332	529.845
	3.571	227.077
Transf. del Fondo de Desequilibrios Provinciales (VIII)	8.669	549.600
Transf. A Provincias y Cap. Fed. por Coparticip. Y afines (I+II+III+IV+V+VI+VII+VIII)	573.175	35.473.539
% de Participación en los Fondos Transferidos	1,62%	100%
Recursos no Transferidos a Provincias	1.136.422	67.979.080
Recaudación de Impuestos	1.457.065	86.704.064
Recaudación imp. Al comercio exterior	252.532	16.748.555
Rec. Impuestos + Comercio Exterior	1.709.597	103.452.619
% de Participación de los Fondos no Transferidos de imp. + Comercio ext.	1,67%	100%

ANEXO 9
DETERMINACIÓN TERRITORIAL DE LOS INGRESOS Y GASTOS DE LAS INST. DE LA SEGURIDAD SOCIAL

	Buenos Aires	Cap. Fed.	Catamarca	Chaco	Chubut	Córdoba	Corrientes	Entre Ríos
RECURSOS DESTINADOS A LA SEGURIDAD SOCIAL (I + IV)	9.560.234	9.149.468	220.378	326.389	528.676	2.432.583	301.804	579.485
I) RECURSOS DIRECTOS DE LAS INSTITUCIONES DE LA SEG. SOCIAL 2005 (1) (Distrib. s/Participación en la recaudación de la AFIP Aportes y Contrib. 2005)	3.129.511 23,69%	4.063.119 30,75%	127.641 0,97%	105.373 0,80%	218.752 1,66%	965.727 7,31%	117.981 0,89%	238.728 1,81%
a) OTROS RECURSOS DE LAS INST. SEG. SOCIAL ESTIMADO (2)	4.191.776	3.151.637	56.320	148.310	203.034	929.088	122.494	219.965
Detalle:								
Con destino a la ANSES (90% del 11% detraído por IVA) 04	1.296.991	993.641	26.357	35.564	66.589	341.689	36.956	82.233
Ganancias con destino a la ANSES (120 millones) 04	42.489	41.508	348	1.492	1.653	7.032	828	1.191
Ganancias con destino a la ANSES (20%) 04	1.944.973	1.900.043	15.919	68.280	75.675	321.897	37.891	54.541
Combustibles con destino a la ANSES (21% recaudación Impuesto Combustibles Líquidos) 05	132.091	46.394	2.424	6.436	12.591	30.654	8.465	10.617
Rec. GNC y otros combustibles con destino a la ANSES (100%) 05	680.607	110.919	8.847	34.035	41.637	204.865	35.099	64.481
Monotributo 70% con destino a la ANSES (s/ Ley N° 24977 art. 59) 05	179.693	125.608	2.432	6.145	7.679	53.068	5.158	17.733
Rec. Adicional de Emergencia sobre los Cigarrillos con destino a la ANSES (100%) 05	137.114	100.640	2.773	3.995	6.541	29.984	4.084	8.092
Participación % Origen otros recursos Seguridad Social	34,63%	26,03%	0,47%	1,23%	1,68%	7,67%	1,01%	1,82%
b) OTROS RECURSOS DE LA SEG. SOCIAL ESTIMADOS (3)								
Participación % Origen 15% Masa Coparticipable con destino a la ANSES	32,77%	28,73%	0,54%	1,05%	1,56%	7,94%	0,89%	1,77%
II) OTROS RECURSOS DEL SISTEMA DE SEG. SOCIAL EFECTIVOS POR PROV. (4) (Distrib. s/Participación Origen otros recursos Seguridad Social)	4.415.703	3.319.999	59.328	156.233	213.880	978.720	129.038	231.716
II) CONTRIBUCIONES FIGURATIVAS NETAS A LAS INST. DE LA SEG. SOCIAL (Distrib. s/Participación en el 15% de la Masa Coparticipable con destino a la ANSES)	2.015.020	1.766.349	33.409	64.783	96.044	488.136	54.785	109.041
IV) TOTAL RECURSOS DE ORIGEN TRIBUTARIO SEG. SOC. (I + II)	6.430.723	5.086.348	92.737	221.016	309.924	1.466.856	183.823	340.757
V) GASTOS INSTITUCIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL	7.818.760	8.226.776	423.354	319.377	197.949	2.006.506	300.483	614.537
a) PRESTACIONES DE LA SEG. SOCIAL A CARGO DE INST. SEGURIDAD SOCIAL (Distrib. s/ Participación Jurisdiccional en las Prestaciones a la Seg. Social)	6.480.363 29,32%	6.977.734 31,57%	398.300 1,80%	217.057 0,98%	178.338 0,81%	1.296.287 5,86%	220.344 1,00%	441.116 2,00%
b) TRANSFERENCIAS CORRIENTES DE INST. DE LA SEG. SOCIAL	1.338.397	1.249.042	25.054	102.320	19.611	710.219	80.139	173.420
Transf. a Otras Instituc. Culturales y Soc. S/Fines de Lucro (INSSJyP)	63.312	653.888	0	0	0	0	0	0
(Distrib. s/Participación Jurisdiccional en Transferencias a la INSSJy P datos CGN)	8,83%	91,17%						
Ayudas Sociales a Personas	607.373	590.427	24.449	83.074	12.035	111.540	56.232	45.168
(Distrib. s/Participación Jurisdiccional en Transf. Sector Privado-Transferencias Ctes. datos CGN)	27,89%	27,12%	1,12%	3,82%	0,55%	5,12%	2,58%	2,07%
Transferencias a Gobiernos Provinciales (Para Financiar Inst. Seg Social)	643.406	0	0	17.492	6.843	593.277	22.250	126.203
(Distrib. s/Participación Jurisdiccional en Transf. Sector Público -Transferencias Ctes. datos CGN)	37,09%	0,00%	0,00%	1,01%	0,39%	34,20%	1,28%	7,27%

ANEXO 9
DETERMINACIÓN TERRITORIAL DE LOS INGRESOS Y GASTOS DE LAS INST. DE LA SEGURIDAD SOCIAL

	Formosa	Jujuy	La Pampa	La Rioja	Mendoza	Misiones	Neuquén	Río Negro
RECURSOS DESTINADOS A LA SEGURIDAD SOCIAL (I + IV)	96.614	289.137	238.880	238.010	1.133.433	456.951	466.791	503.157
I) RECURSOS DIRECTOS DE LAS INSTITUCIONES DE LA SEG. SOCIAL 2005 (1) (Distrib. s/Participación en la recaudación de la AFIP Aportes y Contrib. 2005)	35.621 0,27%	186.380 1,41%	76.771 0,58%	132.375 1,00%	627.833 4,75%	188.751 1,43%	187.712 1,42%	269.936 2,04%
a) OTROS RECURSOS DE LAS INST. SEG. SOCIAL ESTIMADO (2) Detalle:	39.862	66.900	107.910	65.795	329.001	175.160	177.834	153.221
Con destino a la ANSES (90% del 11% detraído por IVA) 04								
Ganancias con destino a la ANSES (120 millones) 04	11.572	21.169	32.524	25.549	109.695	59.047	66.669	51.981
Ganancias con destino a la ANSES (20%) 04	316	523	584	554	2.358	1.334	1.271	981
Combustibles con destino a la ANSES (21% recaudación Impuesto Combustibles Líquidos) 05	14.461	23.924	26.745	25.381	107.922	61.066	58.171	44.916
Rec. GNC y otros combustibles con destino a la ANSES (100%) 05	2.782	2.055	4.778	3.157	11.026	9.425	8.265	9.241
Monotributo 70% con destino a la ANSES (s/ Ley N° 24977 art. 59) 05	9.723	17.404	40.906	8.776	90.494	39.440	38.198	41.228
Rec. Adicional de Emergencia sobre los Cigarrillos con destino a la ANSES (100%) 05	2.190	3.366	4.972	2.172	15.385	7.411	7.476	9.182
Participación % Origen otros recursos Seguridad Social	1.324	2.349	2.956	2.932	9.863	6.181	6.530	5.856
b) OTROS RECURSOS DE LA SEG. SOCIAL ESTIMADOS (3)	0,33%	0,55%	0,89%	0,54%	2,72%	1,45%	1,47%	1,27%
Participación % Origen 15% Masa Coparticipable con destino a la ANSES								
II) OTROS RECURSOS DEL SISTEMA DE SEG. SOCIAL EFECTIVOS POR PROV. (4) (Distrib. s/Participación Origen otros recursos Seguridad Social)	0,31% 41.991	0,53% 70.474	0,79% 113.674	0,59% 69.310	2,59% 346.576	1,36% 184.517	1,49% 187.334	1,17% 161.407
II) CONTRIBUCIONES FIGURATIVAS NETAS A LAS INST. DE LA SEG. SOCIAL (Distrib. s/Participación en el 15% de la Masa Coparticipable con destino a la ANSES)	19.002	32.283	48.434	36.325	159.024	83.684	91.746	71.814
IV) TOTAL RECURSOS DE ORIGEN TRIBUTARIO SEG. SOC. (I + II)	60.993	102.757	162.109	105.635	505.600	268.200	279.079	233.221
V) GASTOS INSTITUCIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL	126.513	366.425	166.595	294.208	853.749	243.292	160.400	396.207
a) PRESTACIONES DE LA SEG. SOCIAL A CARGO DE INST. SEGURIDAD SOCIAL (Distrib. s/ Participación Jurisdiccional en las Prestaciones a la Seg. Social)	85.654 0,39%	287.645 1,30%	156.149 0,71%	276.031 1,25%	794.727 3,60%	195.766 0,89%	142.399 0,64%	371.399 1,68%
b) TRANSFERENCIAS CORRIENTES DE INST. DE LA SEG. SOCIAL	40.859	78.780	10.446	18.177	59.022	47.526	18.001	24.808
Transf. a Otras Instituc. Culturales y Soc. S/Fines de Lucro (INSSJyP) (Distrib. s/Participación Jurisdiccional en Transferencias a la INSSJy P datos CGN)	0	0	0	0	0	0	0	0
Ayudas Sociales a Personas (Distrib. s/Participación Jurisdiccional en Transf. Sector Privado-Transferencias Ctes. datos CGN)	39.986 1,84%	58.593 2,69%	9.915 0,46%	17.649 0,81%	46.682 2,14%	41.497 1,91%	17.150 0,79%	23.837 1,09%
Transferencias a Gobiernos Provinciales (Para Financiar Inst. Seg Social) (Distrib. s/Participación Jurisdiccional en Transf. Sector Público -Transferencias Ctes. datos CGN)	0 0,00%	19.093 1,10%	0 0,00%	0 0,00%	9.553 0,55%	4.295 0,25%	0 0,00%	0 0,00%

ANEXO 9
DETERMINACIÓN TERRITORIAL DE LOS INGRESOS Y GASTOS DE LAS INST. DE LA SEGURIDAD SOCIAL

	Formosa	Jujuy	La Pampa	La Rioja	Mendoza	Misiones	Neuquén	Río Negro
RECURSOS DESTINADOS A LA SEGURIDAD SOCIAL (I + IV)	96.614	289.137	238.880	238.010	1.133.433	456.951	466.791	503.157
I) RECURSOS DIRECTOS DE LAS INSTITUCIONES DE LA SEG. SOCIAL 2005 (1) (Distrib. s/Participación en la recaudación de la AFIP Aportes y Contrib. 2005)	35.621 0,27%	186.380 1,41%	76.771 0,58%	132.375 1,00%	627.833 4,75%	188.751 1,43%	187.712 1,42%	269.936 2,04%
a) OTROS RECURSOS DE LAS INST. SEG. SOCIAL ESTIMADO (2) Detalle:	39.862	66.900	107.910	65.795	329.001	175.160	177.834	153.221
Con destino a la ANSES (90% del 11% de IVA) 04								
Ganancias con destino a la ANSES (120 millones) 04	11.572	21.169	32.524	25.549	109.695	59.047	66.669	51.981
Ganancias con destino a la ANSES (20%) 04	316	523	584	554	2.358	1.334	1.271	981
Combustibles con destino a la ANSES (21% recaudación Impuesto Combustibles Líquidos) 05	14.461	23.924	26.745	25.381	107.922	61.066	58.171	44.916
Rec. GNC y otros combustibles con destino a la ANSES (100%) 05	2.782	2.055	4.778	3.157	11.026	9.425	8.265	9.241
Monotributo 70% con destino a la ANSES (s/ Ley N° 24977 art. 59) 05	9.723	17.404	40.906	8.776	90.494	39.440	38.198	41.228
Rec. Adicional de Emergencia sobre los Cigarrillos con destino a la ANSES (100%) 05	2.190	3.366	4.972	2.172	15.385	7.411	7.476	9.182
Participación % Origen otros recursos Seguridad Social	1.324	2.349	2.956	2.932	9.863	6.181	6.530	5.856
b) OTROS RECURSOS DE LA SEG. SOCIAL ESTIMADOS (3)	0,33%	0,55%	0,89%	0,54%	2,72%	1,45%	1,47%	1,27%
Participación % Origen 15% Masa Coparticipable con destino a la ANSES								
II) OTROS RECURSOS DEL SISTEMA DE SEG. SOCIAL EFECTIVOS POR PROV. (4) (Distrib. s/Participación Origen otros recursos Seguridad Social)	0,31% 41.991	0,53% 70.474	0,79% 113.674	0,59% 69.310	2,59% 346.576	1,36% 184.517	1,49% 187.334	1,17% 161.407
II) CONTRIBUCIONES FIGURATIVAS NETAS A LAS INST. DE LA SEG. SOCIAL (Distrib. s/Participación en el 15% de la Masa Coparticipable con destino a la ANSES)	19.002	32.283	48.434	36.325	159.024	83.684	91.746	71.814
IV) TOTAL RECURSOS DE ORIGEN TRIBUTARIO SEG. SOC. (I + II)	60.993	102.757	162.109	105.635	505.600	268.200	279.079	233.221
V) GASTOS INSTITUCIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL	126.513	366.425	166.595	294.208	853.749	243.292	160.400	396.207
a) PRESTACIONES DE LA SEG. SOCIAL A CARGO DE INST. SEGURIDAD SOCIAL (Distrib. s/ Participación Jurisdiccional en las Prestaciones a la Seg. Social)	85.654 0,39%	287.645 1,30%	156.149 0,71%	276.031 1,25%	794.727 3,60%	195.766 0,89%	142.399 0,64%	371.399 1,68%
b) TRANSFERENCIAS CORRIENTES DE INST. DE LA SEG. SOCIAL	40.859	78.780	10.446	18.177	59.022	47.526	18.001	24.808
Transf. a Otras Instituc. Culturales y Soc. S/Fines de Lucro (INSSJyP) (Distrib. s/Participación Jurisdiccional en Transferencias a la INSSJy P datos CGN)	0	0	0	0	0	0	0	0
Ayudas Sociales a Personas (Distrib. s/Participación Jurisdiccional en Transf. Sector Privado-Transferencias Ctes. datos CGN)	39.986 1,84%	58.593 2,69%	9.915 0,46%	17.649 0,81%	46.682 2,14%	41.497 1,91%	17.150 0,79%	23.837 1,09%
Transferencias a Gobiernos Provinciales (Para Financiar Inst. Seg Social) (Distrib. s/Participación Jurisdiccional en Transf. Sector Público -Transferencias Ctes. datos CGN)	0 0,00%	19.093 1,10%	0 0,00%	0 0,00%	9.553 0,55%	4.295 0,25%	0 0,00%	0 0,00%

ANEXO 9
DETERMINACIÓN TERRITORIAL DE LOS INGRESOS Y GASTOS DE LAS INST. DE LA SEGURIDAD SOCIAL

	Tucumán	TOTAL PAIS
RECURSOS DESTINADOS A LA SEGURIDAD SOCIAL (I + IV)	758.820	32.113.139
I) RECURSOS DIRECTOS DE LAS INSTITUCIONES DE LA SEG. SOCIAL 2005 (1) (Distrib. s/Participación en la recaudación de la AFIP Aportes y Contrib. 2005)	410.267 3,11%	13.211.993 100%
a) OTROS RECURSOS DE LAS INST. SEG. SOCIAL ESTIMADO (2)		
Detalle:	238.805	12.105.552
Con destino a la ANSES (90% del 11% detraído por IVA) 04		
Ganancias con destino a la ANSES (120 millones) 04	65.792	3.937.240
Ganancias con destino a la ANSES (20%) 04	1.588	120.000
Combustibles con destino a la ANSES (21% recaudación Impuesto Combustibles Líquidos) 05	72.669	5.493.080
Rec. GNC y otros combustibles con destino a la ANSES (100%) 05	13.418	371.498
Monotributo 70% con destino a la ANSES (s/ Ley N° 24977 art. 59) 05	80.433	1.911.649
Rec. Adicional de Emergencia sobre los Cigarrillos con destino a la ANSES (100%) 05	8.332	529.845
Participación % Origen otros recursos Seguridad Social	6.492	392.086
b) OTROS RECURSOS DE LA SEG. SOCIAL ESTIMADOS (3)	1,97%	100%
Participación % Origen 15% Masa Coparticipable con destino a la ANSES		
II) OTROS RECURSOS DEL SISTEMA DE SEG. SOCIAL EFECTIVOS POR PROV. (4) (Distrib. s/Participación Origen otros recursos Seguridad Social)	1,58% 251.562	100% 12.752.237
II) CONTRIBUCIONES FIGURATIVAS NETAS A LAS INST. DE LA SEG. SOCIAL (Distrib. s/Participación en el 15% de la Masa Coparticipable con destino a la ANSES)	96.991	6.148.909
IV) TOTAL RECURSOS DE ORIGEN TRIBUTARIO SEG. SOC. (I + II)	348.553	18.901.147
V) GASTOS INSTITUCIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL	118.850	26.254.850
a) PRESTACIONES DE LA SEG. SOCIAL A CARGO DE INST. SEGURIDAD SOCIAL (Distrib. s/ Participación Jurisdiccional en las Prestaciones a la Seg. Social)	37.271 0,17%	21.561.558 98%
b) TRANSFERENCIAS CORRIENTES DE INST. DE LA SEG. SOCIAL	81.578	4.693.293
Transf. a Otras Instituc. Culturales y Soc. S/Fines de Lucro (INSSJyP) (Distrib. s/Participación Jurisdiccional en Transferencias a la INSSJy P datos CGN)	0	717.201

ANEXO 10
TRANSFERENCIAS AUTOMÁTICAS POR COPARTICIPACIÓN Y LEYES ESPECIALES 2005

PROVINCIAS	COPARTICIPACION	TRANSFERENCIA	SUB-TOTAL	IMPUESTO A LAS GANANCIAS			IMPUESTO SOBRE LOS BIENES PERSONALES		IMPUESTO S/ LOS ACTIVOS
	FEDERAL DE IMPUESTOS	DE SERVICIOS		OBRAS. INFRAEST.	EXCED. FDO.	LEY	LEY	LEY N° 23.966	FDO. EDUCATIVO
	LEY N° 23.548	LEY N° 24.049		BASICA SOCIAL	CONURB. BS.AS.	N° 24.699	N° 24.699	Art. 30	LEY N° 23.906
BUENOS AIRES	5.400.034	443.760	5.843.795	681.562	0	95.609	211.239	50.290	210
CABA	638.574	0	638.574	0	0	0	0	0	24
CATAMARCA	677.299	21.400	698.699	19.942	72.832	11.992	26.495	0	16
CHACO	1.226.716	33.600	1.260.316	88.767	131.911	21.719	47.987	4.317	34
CHUBUT	388.894	24.200	413.095	20.661	41.819	6.886	15.213	1.689	16
CORDOBA	2.183.460	125.300	2.308.761	111.538	234.789	38.658	85.413	17.174	58
CORRIENTES	914.117	38.600	952.717	66.923	98.297	16.184	35.758	5.491	26
ENTRE RIOS	1.200.666	67.500	1.268.166	56.041	129.110	21.258	46.968	7.453	27
FORMOSA	895.171	20.700	915.871	41.822	96.260	15.850	35.018	2.011	18
JUJUY	698.613	33.300	731.913	48.552	75.124	12.370	27.328	0	17
LA PAMPA	461.795	19.200	480.995	9.360	49.658	8.176	18.065	1.455	14
LA RIOJA	509.158	20.300	529.458	15.996	54.751	9.014	19.917	0	13
MENDOZA	1.025.421	61.700	1.087.121	66.558	110.266	18.155	40.113	0	29
MISIONES	812.285	34.100	846.385	70.879	87.346	14.382	31.775	2.358	22
NEUQUEN	426.785	17.400	444.185	21.951	45.893	7.556	16.695	1.060	19
RIO NEGRO	620.463	14.600	635.063	31.372	66.720	10.985	24.271	0	22
SALTA	942.535	39.800	982.335	85.906	101.354	16.687	36.870	0	29
SAN JUAN	831.231	30.100	861.330	28.012	89.383	14.717	32.516	0	16
SAN LUIS	561.258	18.900	580.158	16.467	60.353	9.937	21.955	0	14
SANTA CRUZ	388.894	8.500	397.394	6.166	41.819	6.886	15.213	1.375	14
SANTA FE	2.197.669	135.490	2.333.159	132.111	236.318	38.910	85.968	18.542	55
SANTIAGO DEL ESTERO	1.015.948	31.600	1.047.548	68.727	109.248	17.988	39.742	0	27
TIERRA DEL FUEGO	307.289	12.000	319.289	4.008	32.613	5.370	11.864	122	7
TUCUMAN	1.169.880	55.800	1.225.680	84.907	125.799	20.713	45.763	0	25
TOTAL	25.494.155	1.307.851	26.802.006	1.778.227	2.091.660	440.000	972.144	113.338	751

Fuente: Boletín Fiscal 2005

(CONTINUACIÓN – ANEXO 10)

PROVINCIAS	L.V.A.	IMPUESTO A LOS COMBUSTIBLES LIQUIDOS				REGIMEN DE LA ENERGIA ELECTRICA			
	LEY Nº 23.966	LEYES Nº 23.966 y Nº 24.699			LEY Nº 24.464	LEY Nº 24.065			
	Artículo 5º	OBRAS DE	VIALIDAD	F.E.D.E.I.	FO.NA.VI.	FDO. P/COMP.	TRANSF. A EMP.	F.E.D.E.I.	TOTAL
	Punto 2	INFRAEST.	PROVINCIAL			TARIFA ELECT.	ENERG. ELECT.		
BUENOS AIRES	106.540	0	58.701	3.208	84.908	10.433	0	4.104	14.537
CABA	0	0	0	0	7.612	0	0	0	0
CATAMARCA	0	3.310	5.326	3.406	12.297	5.863	0	5.287	11.149
CHACO	9.146	5.995	8.850	3.049	26.937	6.352	0	4.838	11.189
CHUBUT	3.578	1.901	7.377	3.197	18.739	8.682	0	5.081	13.763
CORDOBA	36.384	10.671	16.979	2.267	33.085	4.403	0	3.604	8.007
CORRIENTES	11.634	4.467	6.735	3.263	28.986	5.706	0	4.671	10.377
ENTRE RIOS	15.790	5.868	10.251	2.624	22.838	5.997	0	4.154	10.150
FORMOSA	4.261	4.375	5.364	3.523	23.423	8.025	0	5.598	13.623
JUJUY	0	3.414	5.189	2.843	17.567	5.807	0	4.519	10.326
LA PAMPA	3.082	2.257	6.168	2.523	11.712	8.820	0	4.011	12.830
LA RIOJA	0	2.488	6.095	3.325	11.712	5.500	0	5.285	10.786
MENDOZA	0	5.011	10.335	2.604	23.423	10.406	0	4.102	14.508
MISIONES	4.995	3.970	8.925	3.761	27.522	7.639	0	7.175	14.814
NEUQUEN	2.247	2.086	7.503	2.965	25.180	5.169	0	4.712	9.881
RIO NEGRO	0	3.032	5.905	2.755	26.351	4.673	0	4.378	9.051
SALTA	0	4.606	7.447	2.818	23.423	4.512	0	4.419	8.931
SAN JUAN	0	4.062	5.404	2.874	21.373	7.676	0	4.893	12.569
SAN LUIS	0	2.743	5.036	2.557	21.373	4.927	0	4.065	8.992
SANTA CRUZ	2.913	1.901	16.073	3.599	18.739	5.256	31.592	5.720	42.568
SANTA FE	39.283	37.130	19.791	2.267	33.085	3.712	0	3.604	7.315
SANTIAGO DEL ESTERO	0	4.965	6.180	3.022	25.180	3.961	0	4.803	8.764
TIERRA DEL FUEGO	258	1.482	3.973	2.646	15.518	3.922	0	4.206	8.129
TUCUMAN	0	5.717	9.291	2.328	24.594	3.167	0	3.697	6.864
TOTAL	240.110	121.450	242.899	67.421	585.575	140.606	31.592	106.924	279.122

Fuente: Boletín Fiscal 2005

(CONTINUACION - ANEXO 10)

	FONDO	REG. SIMPLIF.	
	COMPENSADOR	P/PEQ.CONTRIBUY.	
	DE	LEY Nº 24.977	
PROVINCIAS	DESEQUILIBRIOS	ART.59 INC. A	TOTAL
BUENOS AIRES	0	49.240	7.199.839
CABA	0	0	646.210
CATAMARCA	26.400	6.176	898.039
CHACO	6.000	11.186	1.637.402
CHUBUT	36.000	3.546	587.477
CORDOBA	6.000	19.910	2.929.692
CORRIENTES	18.000	8.335	1.267.195
ENTRE RIOS	21.600	10.948	1.629.090
FORMOSA	26.400	8.163	1.195.982
JUJUY	26.400	6.370	967.413
LA PAMPA	30.000	4.211	640.504
LA RIOJA	26.400	4.643	694.598
MENDOZA	26.400	9.351	1.413.873
MISIONES	26.400	7.407	1.150.940
NEUQUEN	30.000	3.892	621.113
RIO NEGRO	30.000	5.658	851.184
SALTA	30.000	8.595	1.309.001
SAN JUAN	26.400	7.580	1.106.236
SAN LUIS	26.400	5.118	761.102
SANTA CRUZ	36.000	3.546	594.202
SANTA FE	6.000	20.040	3.009.973
SANTIAGO DEL ESTERO	26.400	9.264	1.367.053
TIERRA DEL FUEGO	36.000	2.766	444.044
TUCUMAN	26.400	10.668	1.588.749
TOTAL	549.600	226.610	34.510.912

Fuente: Boletín Fiscal 2005

8.- 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, El Federalismo Fiscal y la Balanza Fiscal Regional, en 39° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, septiembre 2006.

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.

**40º JORNADAS INTERNACIONALES DE
FINANZAS PÚBLICAS
UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA**

***LOS PRINCIPIOS DE LA FUENTE Y
RENTA MUNDIAL COMO
LIMITADORES DEL PODER
JURISDICCIONAL***

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.: 011-4571-8646
Domicilio: Pedro I. Rivera 4830 3º "A"-
C.A. Bs. As.
Correo electrónico:
dianasagaro@fibertel.com.ar

LOS PRINCIPIOS DE LA FUENTE Y RENTA MUNDIAL COMO LIMITADORES DEL PODER JURISDICCIONAL

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

LOS PRINCIPIOS DE LA FUENTE Y RENTA MUNDIAL COMO LIMITADORES DEL PODER JURISDICCIONAL

INTRODUCCIÓN

El ejercicio de la soberanía fiscal para someter a tributación la renta que obtienen los contribuyentes es un atributo que detenta el estado. En ese marco, los dos principios esenciales limitadores de su poder jurisdiccional (es decir su capacidad para crear y aplicar normas) son los de la fuente o territorialidad y el de renta mundial.

Sintéticamente y como una primera aproximación al tema -que luego desarrollaremos extensamente- podemos definir al principio de la fuente como el ejercicio por parte del estado del poder de imposición sobre las rentas que se generan en su territorio. En ese orden, el principio de la renta mundial establece que tal soberanía no sólo va a proceder sobre los beneficios que se produzcan dentro de su jurisdicción sino también sobre los que se obtienen en el exterior.

Es de hacer notar que “sin ninguna duda, cualquier criterio que se adopte para hacer incidir el tributo, en las relaciones internacionales, siempre representará una limitación al poder jurisdiccional de otro Estado que se juzgue en el derecho de exigir también el tributo”.¹

Como consecuencia de la globalización de los mercados en la que nos vemos inmersos, la simplicidad de las comunicaciones, el comercio electrónico y otros muchos factores se produjeron numerosas dificultades en la aplicación de los principios de sujeción clásicos a los que hemos aludido y, paralelamente, situaciones de doble imposición.

LOS CRITERIOS O MOMENTOS DE VINCULACIÓN

Es característica de la soberanía de los estados la facultad de legislar en su ámbito territorial, con la limitación que le impongan sus ordenamientos constitucionales y legales y las obligaciones que haya contraído en el terreno internacional y, por otra parte, las que unilateralmente se proponga con fundamento en razones de mercado o de política económica (como por ejemplo

¹ Aghostinho Toffoli Tavolaro. Revalorización de la fuente como limitación del poder jurisdiccional. Décimo Congreso Tributario organizado por el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Año 2003.

LOS PRINCIPIOS DE LA FUENTE Y RENTA MUNDIAL COMO LIMITADORES DEL PODER JURISDICCIONAL

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

los incentivos tendientes a atraer inversiones) o bien aquellas impuestas desde el exterior. No debemos olvidar en cuanto a este tópico una limitación más: la que emerge de la capacidad efectiva para hacer cumplir las normas que imponga.

Va de suyo que los distintos países utilizan sus potestades jurisdiccionales con dos fines: recaudación fiscal y objetivos extrafiscales.

Se denominan criterios o momentos de vinculación a las pautas que se establecen para ligar el elemento material del hecho imponible con la potestad para gravarlos.

Entonces, el nexo de unión entre la materia gravada y el Estado titular del poder tributario va a estar dado por la facultad de éste de alcanzar los hechos imponibles que se producen dentro de sus límites territoriales soberanos, pudiendo también extender tal atribución sobre los actos, actividades o hechos que acaezcan en el exterior, en atención a las características de los sujetos que los producen.

Para determinar el momento de vinculación entre el hecho imponible y el sujeto activo, se tendrán en cuenta diferentes principios que establecerán el ámbito jurisdiccional en el cual el Estado ejercerá su potestad. Estos principios son de: la fuente, la nacionalidad, el domicilio y la residencia.

Dichos principios pueden ser objetivos o subjetivos.

Serán objetivos en el caso de que la renta se grave al verificarse el hecho imponible dentro de los límites del Estado, sin observarse las condiciones de los sujetos beneficiarios. En este caso, su fundamento está dado por razones de tipo económico, por cuanto ese beneficio se originó en un ámbito perteneciente al país que tiene poder para ejercer su soberanía.

Por otro lado, serán subjetivos cuando se consideren las características de las personas que realizaron las actividades, actos o hechos alcanzados por el gravamen, sin interesar el lugar en el que se llevaron a cabo, así, se adopta como nexo de sujeción ciertas condiciones imputables a las personas, ya sea físicas o jurídicas con prescindencia de del Estado en el cual la renta tiene su origen. Se refieren al domicilio, residencia o, en determinados países, a la nacionalidad.

Principio de la fuente

Este principio, al que también se lo denomina de “territorialidad” o “territorialidad de la fuente”, es de carácter objetivo, toda vez que a través del

LOS PRINCIPIOS DE LA FUENTE Y RENTA MUNDIAL COMO LIMITADORES DEL PODER JURISDICCIONAL

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

mismo se le confiere la potestad tributaria al país donde se encuentra ubicada, colocada o utilizada económicamente la fuente productora de la renta. En consecuencia, de aplicarse este criterio, se gravarán los hechos impositivos que se verifiquen dentro del territorio doméstico, independientemente de la nacionalidad o residencia del sujeto que los realiza.

El lazo de unión se consuma entre la renta en sí misma y un cierto territorio con total prescindencia de su imputación a un determinado sujeto.

Con el uso de este momento la potestad tributaria se ejerce en forma exclusiva sobre las rentas generadas en la jurisdicción del Estado, lo que implica que los beneficios que se obtengan fuera de sus límites territoriales quedan excluidos del ámbito de aplicación del gravamen y, como corolario de ello, quienes residan en ese país y obtengan rentas del exterior no deberán tributar por las mismas.

“Este principio toma como elemento de vinculación entre el sujeto y la materia imponible, el lugar donde esta se produce. Esta determinación parece sencilla: las ganancias producidas por bienes, en el lugar donde estos se encuentran, las originadas por actividades o hechos, en el lugar donde estos se producen, pero existen muchas situaciones en que la aplicación de la regla a casos concretos no es clara, por lo que las leyes deben recurrir a presunciones.

Estas presunciones –de algún modo significan un reconocimiento de la dificultad de aplicación del criterio- sirven para solucionar situaciones confusas pero desnaturalizan en mayor o menor medida la idea, aparentemente tan simple, de la territorialidad.

La dificultad reside en la propia naturaleza de los hechos impositivos: por ejemplo ¿dónde puede afirmarse que se produce la ganancia del transportista? ¿será proporcional a la distancia recorrida?...Cuando el transporte se realiza dentro del país la cuestión carece de importancia, pero cuando es internacional no.”²

La aplicación de este precepto se observa en los países latinoamericanos desde los inicios de la aplicación del impuesto a la renta en sus contextos tributarios, el que, con el transcurso del tiempo, fue flexibilizándose, ante la necesidad de atraer inversiones extranjeras y evitar la salida de capitales nacionales al exterior.

² Luis O. Fernández. Criterios de la nacionalidad y la residencia, un análisis crítico. Décimo Congreso Tributario organizado por el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Año 2003.

LOS PRINCIPIOS DE LA FUENTE Y RENTA MUNDIAL COMO LIMITADORES DEL PODER JURISDICCIONAL

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

Principio de la nacionalidad

Se trata de un principio subjetivo y se origina en la relación política de los sujetos con el Estado, cuyo deber –bajo esta óptica- es la de defender los derechos de sus nativos y naturalizados, en cualquier lugar del mundo en el que habiten.

Los países que adoptan este criterio, gravan a sus nacionales cuando obtienen rentas alcanzadas por el gravamen de acuerdo con la legislación interna, aún cuando los mismos residan o se domicilien en el exterior. “Es el precio de lo que políticamente se considera como un privilegio: ser ciudadano o nacional de determinado país”.³

Muy pocas son las naciones que aplican este principio (entre ellos Estados Unidos, donde se combina la residencia con la nacionalidad, razón por la cual por la mera circunstancia de ser ciudadano de ese país –a pesar de no ser residente- se estará sujeto a su legislación en lo que concierne al impuesto a la renta), por cuanto es indudable que, para que pueda efectivizarse, es menester contar con la capacidad suficiente como para detectar los hechos imponibles que caen bajo la jurisdicción doméstica, sea cual fuere el lugar físico en el que se produzcan.

Principios del domicilio y residencia

Ambos principios son de carácter subjetivo y son los adoptados por la mayor parte de los países.

Recepta como momentos de vinculación a elementos personales como lo son el domicilio o la residencia, móvil por el cual la sujeción con el Estado se configura con independencia del lugar donde se obtiene la renta. Es así como se gravan todas las rentas obtenidas en cualquier lugar del mundo por el sujeto que se encuentre domiciliado o resida en un determinado país.

“Se fundamentan a partir de la presunción de existencia de un vínculo socioeconómico, entre el sujeto pasivo del tributo con el Estado, al encontrarse aquél habitando de manera temporal o permanente en el territorio soberano”⁴.

Si bien el vínculo es social, en el caso de domicilio el nexo es más fuerte en razón de que subyace la intención de permanencia -por parte del sujeto- en

³ Angel Schindel. Revalorización del principio de la fuente como limitación del poder jurisdiccional. Informe del relator. Décimo Congreso Tributario organizado por el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Año 2003.

⁴ Gabriela Fernanda López con la colaboración de Gustavo M. Contreras. Ámbito territorial. Los criterios de vinculación. Incluido en la obra Régimen tributario. Editorial La Ley. Año 2005.

LOS PRINCIPIOS DE LA FUENTE Y RENTA MUNDIAL COMO LIMITADORES DEL PODER JURISDICCIONAL

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

un lugar en forma indefinida. En cambio en la residencia se trata de una permanencia de hecho en un sitio por un período de tiempo estatuido por la legislación.

Para la doctrina, en materia de derecho privado, el principio de residencia es más extenso que el concepto de domicilio, al cual incluye.

Según EZQUERRO⁵, desde el punto de vista tributario, la residencia de una persona física surge de acuerdo con la:

- Permanencia en el territorio soberano durante un determinado período de tiempo en el año fiscal.
- Posesión de una vivienda con carácter permanente.
- Existencia de centros de intereses vitales.

En lo tocante a las personas jurídicas, en el XLI Congreso de la International Fiscal Association, celebrado en Bruselas en 1987, se definió a la residencia de acuerdo a dos posiciones: la formal y la sustantiva:

- La primera considera el lugar de constitución o el de sede reglamentaria.
- La segunda estima que puede radicar en los siguientes sitios: el de la dirección central y el control, la dirección cotidiana, la actividad principal del negocio o la residencia de los accionistas.

Si se analiza la legislación comparada, puede observarse que en Estados Unidos los conceptos de domicilio y residencia son sinónimos, así, en la legislación del income tax, se considera como residencia la permanencia en el país y en el caso de residentes temporarios se tiene en cuenta la naturaleza y duración de la estadía.⁶ Tanto en Francia como en Inglaterra la definición de residencia es vasta e importa al domicilio permanente o habitación para el caso de las personas físicas y al establecimiento principal del negocio o dirección efectiva de la empresa en las personas jurídicas.

En el modelo de convenio para evitar la doble imposición de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) se estatuye que se considere residencia:

⁵ Teodoro Cordón Ezquerro: El Principio de renta mundial y la doble imposición internacional: Algunas consideraciones, 4º Congreso Tributario organizado por el C.P.C.E.C.F. Año 1996.

⁶ Carlos M. Giuliani Fonrouge y Susana C. Navarrine. Procedimiento Tributario, 6º edición. Ed. Depalma, Buenos Aires. Año 1995.

LOS PRINCIPIOS DE LA FUENTE Y RENTA MUNDIAL COMO LIMITADORES DEL PODER JURISDICCIONAL

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

- Para las personas físicas al domicilio, residencia, sede de dirección o cualquier otro criterio análogo.
- Para las personas jurídicas a la sede de la dirección efectiva.

Los términos domicilio y residencia son de similar aplicación desde la óptica tributaria, empero, para el derecho privado sus significados son distintos.

En lo referente a nuestro país, las normas plasmadas en los arts. 89 y 90 del Código Civil establecen tres tipos de domicilios, a saber: de origen, real y legal.

- De origen: es el lugar del domicilio del padre en el día del nacimiento de los hijos.
- Real: es el lugar donde un sujeto tiene establecido el asiento principal de residencia o negocios.
- Legal: es el lugar donde la ley presume, sin admitir prueba en contrario, que una persona reside de forma permanente para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones, aunque de hecho, no se encuentre allí presente.

Podemos afirmar que, en general, el concepto de domicilio se halla íntimamente relacionado con el lugar de asiento permanente del sujeto para vivir o desarrollar sus actividades.

En cuanto al concepto de residencia para las personas físicas, continuando con nuestro país, se puede citar lo estatuido por la ley 25.871, sobre migraciones y fomento a la inmigración, la que en sus arts. 20 a 28, distingue los siguientes tipos de residentes:

- Permanentes: poseen los mismos derechos, deberes y obligaciones que los sujetos nacidos en Argentina, pudiendo desarrollar actividades remuneradas o lucrativas, una vez obtenida tal admisión de la Dirección Nacional de Migraciones. Se consideran también residentes los parientes de ciudadanos nativos o por opción.
- Temporarios: estos sujetos durante un período generalmente de tres años están autorizados para desarrollar actividades remuneradas o lucrativas, salvo el caso de estudiantes, académicos y asilados o refugiados.
- Transitorios: son sujetos que no pueden desarrollar actividades remuneradas o lucrativas.

LOS PRINCIPIOS DE LA FUENTE Y RENTA MUNDIAL COMO LIMITADORES DEL PODER JURISDICCIONAL

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

CONCEPTO DE RENTA MUNDIAL Y SU APLICACIÓN EN LA LEGISLACIÓN DE NUESTRO PAÍS

Decimos que un país aplica el criterio de la renta mundial cuando su legislación grava conforme a los principios de nacionalidad, domicilio o residencia.

Dicho criterio, de acuerdo a lo expresado por FIGUEROA⁷, “adopta como nexo de sujeción ciertas características o condiciones atribuibles a las personas físicas o jurídicas, con prescindencia del país en que la renta tiene su origen como consecuencia de un hecho o acto económico”.

El Estado ejerce su potestad tributaria sobre las personas nacidas, domiciliados o residentes en su territorio, en consecuencia, alcanza los hechos imponibles realizados por éstas, dentro o fuera de su jurisdicción territorial.

“Si en el criterio de la fuente nos interesa definir la localización de las rentas circunscribiendo el problema a aspectos territoriales, la aplicación del criterio de la renta mundial lleva a determinar el punto de conexión del sujeto pasivo con el sujeto activo, que no es otro que el domicilio, su residencia, o hasta la misma nacionalidad, en casos excepcionales.”⁸

Adoptaron la mayoría de los países desarrollados los principios que rigen el criterio de la renta mundial, sobre la premisa de que los sujetos pasivos invertían o colocaban sus capitales en el exterior (países exportadores de capital). De esa manera, estos principios han sido introducidos como modelo de aplicación por parte de la OCDE y de las Naciones Unidas (ONU).

En nuestro país se aplicó el principio de la fuente o de territorialidad de manera exclusiva en el Impuesto a las Ganancias hasta la reforma dispuesta por la ley 24.073. Por medio de este dispositivo se adhirió al criterio de renta mundial a partir de los ejercicios fiscales cerrados con posterioridad al 01/04/1992 y al año fiscal 1992, para las personas físicas y sucesiones indivisas. Introdujo una profunda modificación en el vínculo jurisdiccional de las rentas obtenidas por los residentes en el país, por medio de la aplicación del criterio de renta mundial.

El art. 1° de la ley del tributo que nos ocupa estatuye su ámbito de incidencia y los distintos tratamientos que se emplearán conforme se trate de sujetos residentes o no residentes en el país. De la misma forma, introdujo una

⁷ Antonio Hugo Figueroa. Tratado de Tributación, t. II, 1° edición. Editorial Astrea, Buenos Aires. Año 2004.

⁸ Ricardo Enrique Riveiro. Paraísos Fiscales. Editorial Integra International. Año 2001.

LOS PRINCIPIOS DE LA FUENTE Y RENTA MUNDIAL COMO LIMITADORES DEL PODER JURISDICCIONAL

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

norma tendiente a evitar la doble imposición internacional, consistente en permitir la deducción de los impuestos análogos obladados en el exterior por el residente argentino que hubiese obtenido rentas hasta el incremento en la obligación fiscal generado por la inclusión de la proveniente del exterior.

El criterio de renta mundial es aplicado para los sujetos residentes, los cuales deben tributar por las rentas obtenidas tanto en el país como en el exterior. En cambio, los no residentes sólo se encuentran alcanzados si obtienen rentas en el país es decir que, para éstos últimos, se aplica el principio de la fuente. En resumen: se adoptó un modelo mixto, toda vez que se estableció el criterio de renta mundial para los residentes argentinos y se mantuvo el criterio de la fuente para los residentes en el exterior.

RESIDENTE	FUENTE ARGENTINA	FUENTE EXTRANJERA
Argentino	Gravado	Gravado
Extranjero	Gravado	No gravado

El dictado de la ley 24.073 obligó a reglar distintos aspectos de orden práctico, tendientes a permitir la aplicación del nuevo régimen. Es así como, por imperio de la ley 25.063, en el año 1.998, se incorporó el Título IX (“Ganancias de fuente extranjera obtenidas por residentes en el país”) en la Ley de Impuesto a las Ganancias, el que comprende normas específicas sobre residencia y precisa criterios de imputación, de determinación de la obligación tributaria y de cómputo del crédito por impuestos análogos abonados en el exterior.

Luego, por imperio de la ley 25.239 -a partir de su artículo 133 inciso a) y concordantes-, se introdujo en la ley del gravamen que nos ocupa un régimen del tipo “transparencia fiscal internacional” para las rentas pasivas obtenidas por sociedades por acciones constituidas o radicadas en países de baja o nula tributación cuyos accionistas sean residentes en el país. Dichas sistemáticas tienen por objeto prevenir y reprimir prácticas internacionales de competencia fiscal nociva o la denominada “elusión de estado”, la que, según CAMPAGNALE, CATINOT Y PARRONDO⁹ consiste en un recurso legal por parte de un Estado que, con el objeto de aprehender rentas de no residentes, aplica normas tendientes a disimular sus beneficios (por ejemplo: secreto bancario y mercantil, no información) de forma tal de asegurarle a dichos sujetos inmunidad fiscal. En ese orden, obra en el decreto reglamentario de la Ley del Impuesto a las Ganancias en el artículo 21.7 una lista en la que se detallan las jurisdicciones que se califican como paraísos fiscales o regímenes de baja o nula tributación, bajo la modalidad denominada “lista negra”. “Cabe

⁹ Norberto Campagnale, Silvia Catinot y Alfredo Parrondo. El impacto de la tributación sobre las operaciones internacionales. Editorial La Ley. Año 2.000.

LOS PRINCIPIOS DE LA FUENTE Y RENTA MUNDIAL COMO LIMITADORES DEL PODER JURISDICCIONAL

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

indicar que el Poder Ejecutivo está habilitado para excluir a los países u otros territorios o regímenes del listado cuando ellos o los Estados a que pertenecen suscriban con la República Argentina un acuerdo de intercambio de información o establezcan en su legislación interna de imposición a la renta modificaciones a fin de adecuarlo a los parámetros internacionales en la materia, que le hagan perder la característica de país, territorio o régimen de baja o nula tributación...”¹⁰

Establecido el criterio de renta mundial a partir de la vigencia de la ley 24.073, la determinación de la fuente argentina de las rentas se circunscribe a los casos en que las mismas sean obtenidas por sujetos residentes en el exterior. Cuando los ingresos obtenidos por estos sujetos estén alcanzados por el tributo, se deberá aplicar sobre tales beneficios, una retención con carácter de pago único y definitivo, en consonancia con lo dispuesto por el art. 91 y siguientes de la ley del impuesto.

El marco general que permite establecer si una ganancia es de fuente argentina, se encuentra regulado en el art. 5° de la ley. Ellas son las que provengan de:

- Bienes situados, colocados o utilizados económicamente en el país.
- Actos o actividades susceptibles de producir beneficios, realizados en el territorio nacional.
- Hechos ocurridos dentro del límite de la Nación.

Paralelamente, la propia ley aclara que, a estos efectos, no se tendrán en cuenta la nacionalidad, domicilio o residencia del titular o de las partes que intervengan en las operaciones, ni el lugar de celebración de los contratos.

Por otra parte, la norma distingue situaciones con características especiales que se apartan del criterio general y que se encuentran plasmadas en los art. 6°, 7°, artículo incorporado a continuación del 7°, 9° al 12 y 16, considerándose que son de fuente argentina:

- Las ganancias que provengan de créditos garantizados con derechos reales (Ej.: prenda o hipoteca), cuando los bienes sobre los cuales se constituyan las garantías, se encuentren ubicados en el territorio nacional. Si los bienes se encuentran en el extranjero se aplicará el criterio general establecido en el art. 5° de la ley. Es decir que la norma presume que los efectos

¹⁰ Darío Marcelo Rajmilovich. La renta mundial en el impuesto a las ganancias. Editorial La Ley. Año 2001.

LOS PRINCIPIOS DE LA FUENTE Y RENTA MUNDIAL COMO LIMITADORES DEL PODER JURISDICCIONAL

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

económicos derivados del capital que originó el crédito se producen en el país donde se encuentran situados los bienes.

- Los intereses de debentures emitidos por una entidad constituida o radicada en el país, prescindiendo del lugar en que se encuentren los bienes que garanticen el préstamo o el país en que se hubiere efectuado la emisión.
- Las rentas obtenidas por derechos y obligaciones emergentes de instrumentos y/o contratos derivados, cuando el riesgo asumido se encuentra localizado en el territorio de la Nación. Siempre que la persona que obtiene los resultados sea residente en el país o un establecimiento estable comprendido en el inc. b) del art. 69 de la ley, se considerará configurada dicha localización.
- En la medida en que los mencionados instrumentos no reflejen la real intención económica de las partes, la determinación de la ubicación de la fuente se efectuará de acuerdo a los principios aplicables a la naturaleza de la fuente productora que corresponda considerar de acuerdo a la realidad económica, en cuyo caso se aplicarán los tratamientos previstos por la ley para los resultados originados por la misma.
- Los ingresos por seguros o reaseguros, cuando cubran riesgos en el país o se refieran a personas que a la fecha de celebración del respectivo contrato residían en el mismo.
- Las remuneraciones o sueldos de miembros de directorios, consejos u otros organismos -de empresas o entidades constituidas o domiciliadas en el país- que actúen en el extranjero.
- Los honorarios u otras remuneraciones originados por asesoramiento técnico, financiero o de otra índole prestado desde el exterior. Con relación a este tema, es importante dar un marco conceptual al término asesoramiento técnico y precisar cuándo se considera de fuente argentina.
- Las ganancias provenientes del trabajo personal cuando consistan en sueldos u otras remuneraciones que el Estado abona a sus representantes en el extranjero o a otras personas a quienes encomienda la realización de funciones fuera del país.

Asimismo, la ley presume que es ganancia neta de fuente argentina:

- El 10% del importe bruto los fletes por pasajes y cargas obtenido por las compañías no constituidas en el país que se ocupan del negocio de transporte entre la República y países extranjeros.

LOS PRINCIPIOS DE LA FUENTE Y RENTA MUNDIAL COMO LIMITADORES DEL PODER JURISDICCIONAL

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

- El 10% de las sumas pagadas por empresas radicadas o constituidas en el país por fletamentos a tiempo o por viaje, a armadores extranjeros.
- El 20% de los ingresos brutos originados por las compañías no constituidas en el país que se ocupan en el negocio de contenedores para el transporte en la República o desde ella a países extranjeros.
- El 10% de la retribución bruta obtenidas por las agencias de noticias internacionales que las proporcionan a personas o entidades del país, tengan o no agencia o sucursal en la República.
- El 10% del importe de las primas cedidas, neto de anulaciones, obtenidas por las compañías de seguros del extranjero, en los casos de cesiones por reaseguros (cesión de contratos a otra compañía denominada reaseguradora) y/o retrocesiones (cesión de un reasegurado a otro reasegurador).
- El 50% del precio pagado (aún cuando se abone en forma de regalía o concepto análogo) a los productores, distribuidores o intermediarios por la explotación en el país de:
 - a) Películas cinematográficas extranjeras.
 - b) Cintas magnéticas de video y audio, grabadas en el extranjero.
 - c) Transmisiones de radio y televisión emitidas desde el exterior.
 - d) Servicio de télex, telefacsimil o similares, transmitidos desde el exterior.
 - e) Todo otro medio extranjero de proyección, reproducción, transmisión o difusión de imágenes o sonidos.

Sentado lo que antecede, nos detendremos a continuación, en el análisis del art. 119 de la Ley de Impuesto a las Ganancias, que establece a quiénes se considerará sujetos residentes en el país, a los efectos de aplicarles el tratamiento dispuesto en el 2º párrafo del art. 1º:

Según la norma citada, se considerarán entonces sujetos residentes en el país a:

- Las personas de existencia visible de nacionalidad argentina, nativas o naturalizadas, que no hayan perdido la condición de residentes en el país de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 120.
- Las personas de existencia visible de nacionalidad extranjera, que hayan obtenido su residencia permanente en el país, o que, sin haberla obtenido, hayan permanecido en el mismo con autorizaciones temporarias otorgadas

LOS PRINCIPIOS DE LA FUENTE Y RENTA MUNDIAL COMO LIMITADORES DEL PODER JURISDICCIONAL

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

de acuerdo con las disposiciones vigentes en materia de migraciones, durante un período de 12 (doce) meses, supuesto en el que las ausencias temporarias que se ajusten a los plazos y condiciones que al respecto establezca la reglamentación, no interrumpirán la continuidad de la permanencia. No obstante ello, las personas que no hubieran obtenido la residencia permanente en el país y cuya estadía en el mismo obedezca a causas que no impliquen una intención de permanencia habitual, podrán acreditar las razones que la motivaron en el plazo, forma y condiciones que establezca la reglamentación.

- Las sucesiones indivisas en las que el causante, a la fecha de fallecimiento, revistiera la condición de residente en el país.
- Los sujetos comprendidos en el inciso a) del artículo 69 de la ley.
- Las sociedades y empresas o explotaciones unipersonales, constituidas o ubicadas en el país, incluidas en el inciso b) y en el último párrafo del artículo 49, al sólo efecto de la atribución de sus resultados impositivos a los dueños o socios que revistan la condición de residentes en el país.
- Los fideicomisos regidos por la ley 24.441 y los fondos comunes de inversión comprendidos en el 2º párrafo del art. 1º de la ley 24.083, a efectos del cumplimiento de las obligaciones impuestas al fiduciario y a las sociedades gerentes, respectivamente, en su carácter de administradores de patrimonio ajeno y, en el caso de fideicomisos no financieros, a los fines de la atribución al fiduciante beneficiario, de resultados e impuesto ingresado.
- Los establecimientos estables de propiedad de sujetos del exterior, citados en el artículo 69 inciso b) de la ley.
- Por su parte, la pérdida de la condición de residente en el país se encuentra normada en ley en los arts. 120 a 124, y se producirá cuando:
 - El sujeto adquiera la condición de residente permanente en un país extranjero, de acuerdo a las normas legales de migración del mismo.
 - El sujeto permanezca en forma continuada en el exterior durante doce meses, salvo que acredite que dicha ausencia no implica la intención de permanencia en el extranjero de manera habitual.

Asimismo, el art. 121 de la ley, aclara que no perderán la condición de residentes por la permanencia continuada en el exterior, las personas de existencia visible residentes en el país que actúen en el exterior como representantes oficiales del Estado Nacional o en cumplimiento de funciones

LOS PRINCIPIOS DE LA FUENTE Y RENTA MUNDIAL COMO LIMITADORES DEL PODER JURISDICCIONAL

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

encomendadas por el mismo o por las Provincias, Municipalidades o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Para los casos en que las personas de existencia visible, que habiendo obtenido la residencia permanente en un Estado extranjero o habiendo perdido la condición de residentes en la República Argentina fueran considerados residentes por otro país a los efectos tributarios, continúen residiendo de hecho en el territorio nacional o reingresen al mismo a fin de permanecer en él, el art. 125 de la ley dispone que se considerará que tales personas son residente en el país, en las siguientes situaciones:

- Cuando mantengan su vivienda permanente en la República Argentina.
- En el supuesto de que mantengan viviendas permanentes en el país y en el Estado que les otorgó la residencia permanente o que los considera residentes a los efectos tributarios, si su centro de intereses vitales se ubica en el territorio nacional.
- De no poder determinarse la ubicación del centro de intereses vitales, si habitan en forma habitual en la República Argentina, condición que se considerará cumplida si permanecieran en ella durante más tiempo que en el Estado extranjero que les otorgó la residencia permanente o que los considera residentes a los efectos tributarios, durante el período que a tal efecto fije la reglamentación.
- Si durante el período que fije la reglamentación, permanecieran igual tiempo en el país y en el Estado extranjero que les otorgó la residencia o los considera residentes a los efectos tributarios, cuando sean de nacionalidad argentina.

Otra situación observada por la norma legal es la establecida en el art. 126, para los sujetos que no revisten la condición de residentes, aún cuando se encuentren residiendo en forma permanente en el país. Para estos sujetos, el artículo citado dispone un tratamiento especial, toda vez que respecto de sus ganancias de fuente argentina, prevé que las mismas se regirán por las disposiciones que resulten aplicables a los residentes en el país. Los casos contemplados son las siguientes:

- Los miembros de misiones diplomáticas y consulares de países extranjeros y su personal técnico y administrativo de nacionalidad extranjera que al tiempo de su contratación no revistieran la condición de residentes en el país, así como los familiares que no posean esa condición que los acompañen.

LOS PRINCIPIOS DE LA FUENTE Y RENTA MUNDIAL COMO LIMITADORES DEL PODER JURISDICCIONAL

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

- Los representantes y agentes que actúen en organismos internacionales de los que la Nación sea parte y desarrollen sus actividades en el país, cuando sean de nacionalidad extranjera y no deban considerarse residentes en el país al iniciar dichas actividades, así como los familiares que no revistan la condición de residentes en el país que los acompañen.
- Las personas de existencia visible de nacionalidad extranjera cuya presencia en el país responda a razones laborales que requieran su permanencia en la República Argentina por un período que no supere los 5 (cinco) años, así como los familiares que no revistan la condición de residentes en el país que los acompañen.
- Las personas de existencia visible de nacionalidad extranjera, que ingresen al país con autorizaciones temporarias otorgadas de acuerdo con las normas vigentes en materia de migraciones, con la finalidad de cursar en el país estudios secundarios, terciarios, universitarios o de posgrado, en establecimientos oficiales o reconocidos oficialmente, o la de realizar trabajos de investigación recibiendo como única retribución becas o asignaciones similares, en tanto mantengan la autorización temporaria otorgada a tales efectos.

LA DOBLE IMPOSICIÓN INTERNACIONAL Y LAS FORMAS DE ELIMINARLA O ATENUARLA. EL CASO ARGENTINO.

En cuanto al impuesto a la renta, cada país va a emplear el momento de vinculación que considere más adecuado en función de sus características macroeconómicas. De esta manera resulta razonable observar que no aplicarán iguales criterios un país exportador de capital y uno importador de capital.

En realidad, la mayoría de los países adopta al mismo tiempo principios objetivos y subjetivos. Del mismo modo, la aplicación de distintos preceptos por parte de los países, puede originar dos situaciones de igual forma indeseables: la ausencia de imposición internacional o la doble imposición internacional.

Si, por ejemplo un sujeto residente en un país que aplica el principio de la fuente obtiene ganancias en un Estado que grava exclusivamente por al criterio de residencia, en ambas jurisdicciones el hecho imponible no se encuentra alcanzado como colofón de la utilización de distintos criterios de vinculación. De este modo, se produce la ausencia total de imposición.

Por otra parte, la doble imposición internacional se origina cuando un hecho imponible se encuentra gravado por las normas tributarias de dos o más países.

LOS PRINCIPIOS DE LA FUENTE Y RENTA MUNDIAL COMO LIMITADORES DEL PODER JURISDICCIONAL

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

Existen dos tipos de doble imposición internacional: económica y jurídica. En cuanto a la primera, se genera cuando la misma renta se grava en dos o más países a nombre de dos o más sujetos, pongamos por caso el de la tributación en un país de una sociedad por sus ganancias y en otro por los dividendos obtenidos por los accionistas. En lo tocante a la segunda, se produce cuando un mismo beneficio es gravado por igual período por dos países distintos, hecho que ocurriría, por ejemplo, si un estado grava por el criterio de la residencia y el otro por el de la nacionalidad.

En resumen, se habla de doble imposición económica cuando dicho fenómeno afecta a dos sujetos diferentes por la misma renta, mientras que en la jurídica es la misma persona la que es gravada más de una vez por el idéntico título y período.

Si bien la doble imposición internacional constituye un fenómeno no deseado, morigerarla o eliminarla implica necesariamente que un país prevalezca sobre otro, por cuanto uno de los dos Estados se va a ver obligado a resignar su facultad. No obstante ello, se admite internacionalmente que la prioridad de gravabilidad la posee la jurisdicción de la fuente, "...otorgando, la jurisdicción del domicilio o residencia el método de exención de dicha renta o crédito de impuesto oportunamente pagado en el país donde la misma fue obtenida".¹¹

Para eliminar o atenuarla existen varios métodos:

- Eximir del impuesto a los beneficios provenientes de fuente extranjera de manera total o de forma progresiva. En este último caso se debe considerar el monto de la renta obtenida en el exterior, a efectos de determinar cuál es la tasa progresiva que se debe aplicar sobre las rentas de fuente nacional.
- Deducir de la base imponible del gravamen el monto del impuesto abonado en el exterior.
- Tomar como pago a cuenta, el impuesto abonado en el exterior por gravámenes similares (tax credit). Existen dos variantes de imputar la deducción del crédito: de forma total o deducir hasta el límite del incremento de la obligación que se produce como consecuencia de incorporar las rentas provenientes del exterior.

¹¹ Roberto C. Rivas. Revalorización conjunta de los criterios de la fuente y residencia. Décimo Congreso Tributario organizado por el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Año 2003.

LOS PRINCIPIOS DE LA FUENTE Y RENTA MUNDIAL COMO LIMITADORES DEL PODER JURISDICCIONAL

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

- Establecer medidas bilaterales y multilaterales para evitar la doble imposición. En el primer caso surgen tratados o convenios que permiten mejorar el comercio y la inversión entre los países que suscriben el acuerdo. Por lo general, estos convenios reconocen la soberanía al país fuente donde se produce la renta, pero obligando a reducir sus tasas de retención en la fuente. Las medidas multilaterales son acuerdos entre países que forman parte de bloques económicos, como el caso de la Unión Europea, con el propósito esencial de armonizar los tributos para evitar los efectos de la doble imposición y de crear organismos supranacionales que legislen y resuelvan cuestiones controvertidas en materia tributaria.

En Argentina se han adoptado dos medidas para evitar la doble imposición:

- 1) Se suscribieron convenios internacionales con otros países, que tienen vigencia sobre diversos tributos y actividades, con el objetivo de establecer lazos comerciales con los países de la región y atraer la inversión de capitales de los países desarrollados.
- 2) En materia del Impuesto a las Ganancias, el art. 1° de la ley dispone la aplicación del crédito del impuesto pagado en el exterior, en su variante de deducción hasta el límite del incremento de la obligación fiscal originado por la incorporación de la ganancia obtenida en el exterior.

El artículo 31 de nuestra Constitución Nacional establece que la misma, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras, son la ley suprema de la Nación.

Paralelamente, el artículo 75, punto 22 de nuestra Carta Magna, estatuye que es facultad del Congreso Nacional aprobar o desechar los tratados concluidos con las demás naciones y aclara que dichos tratados tienen jerarquía superior a las leyes.

El principal objetivo de los tratados tributarios es evitar la doble imposición o la ausencia de imposición, por lo que se intenta distribuir el poder tributario entre los Estados contratantes, lo cual implica, en definitiva, limitar la jurisdicción para gravar de cada Nación.

En otro orden, en lo que concierne al tax credit, o crédito de impuesto, el segundo párrafo del art. 1° de la Ley del Impuesto a las Ganancias permite el cómputo de pagos a cuenta por impuestos análogos abonados en el exterior para los residentes del país. Entonces, los sujetos residentes en la Argentina que obtengan rentas en el extranjero, para evitar la doble imposición, podrán computar como pago a cuenta el monto del impuesto pagado en el exterior,

LOS PRINCIPIOS DE LA FUENTE Y RENTA MUNDIAL COMO LIMITADORES DEL PODER JURISDICCIONAL

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

hasta el límite del incremento de la obligación fiscal originado por la incorporación de la ganancia obtenida fuera de nuestro territorio.

CRITERIO DE LA FUENTE Y RENTA MUNDIAL: SU FUNDAMENTACIÓN

“El principio de la fuente o territorialidad se puede justificar de forma bastante sencilla con la teoría del beneficio: los no residentes que obtienen rentas se benefician de los bienes y servicios públicos producidos en el país de la fuente; en el caso de los residentes, también se puede justificar con la teoría de la capacidad contributiva, aunque esta justificación es parcial, pues no se considera la renta obtenida en el exterior.”¹²

Además, resulta lícito y absolutamente razonable que los que obtienen rentas en un determinado país -gracias a la protección que éste les proporciona- contribuyan a su mantenimiento, sin que se considere su domicilio, residencia o nacionalidad.

La justificación de la utilización del criterio de renta mundial reside en el principio de capacidad contributiva y, específicamente cuando la sujeción a la potestad tributaria está dada por el domicilio y la residencia, existe “un fundamento de orden social, ya que por el simple hecho de integrar una comunidad, por estar domiciliado o residir en ella, las personas deben abonar los impuestos que se estimen necesarios para sostener la actividad que lleva a cabo el Estado”.¹³ En referencia al principio de la nacionalidad, “se justifica en la aplicación de un criterio de orden político que otorga fundamento al ejercicio de la potestad del Estado del cual la persona es nacional o ciudadano”.¹⁴

CRITERIO DE LA FUENTE VS. CRITERIO DE LA RENTA MUNDIAL

En lo que respecta a las ventajas que detenta el criterio de la territorialidad, encontramos que su costo de administración es bajo debido a que la fuente productora de los beneficios se encuentra al alcance de la administración fiscal, facilita la competencia internacional por cuanto permite compensar las diferencias en los costos de producción entre los distintos países pudiendo beneficiarse de sus ventajas relativas, la simplicidad de su aplicación, la seguridad de su recaudación y el hecho de no resultar necesarios ni el intercambio de información entre distintos países ni la suscripción de

¹² Luis O. Fernández. Op.cit. en nota 2.

¹³ Antonio H. Figueroa. Doble tributación internacional. Inmovilismo o adecuación a la nueva realidad mundial. Décimo Congreso Tributario organizado por el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Año 2003.

¹⁴ Antonio H. Figueroa. Op. cit. en nota 13.

LOS PRINCIPIOS DE LA FUENTE Y RENTA MUNDIAL COMO LIMITADORES DEL PODER JURISDICCIONAL

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

convenios de doble imposición con otras naciones, debido a que los beneficios sólo son alcanzados en el lugar de localización de la fuente (siempre y cuando todos los países aplicaran este momento de vinculación, y aún en el caso de ser necesarios -en el supuesto que los criterios para determinar la fuente no fuesen idénticos- los mismos resultarían poco complejos). Del mismo modo, propende a la equidad en términos de jurisdicción impositiva: “este razonamiento se basa en el principio del beneficio. Los contribuyentes que obtienen beneficios en un país, originados en una inversión o en el desarrollo de una actividad deben tributar en ese país”.¹⁵

FIGUEROA¹⁶ advierte que el principio de la fuente –como atributivo de potestad tributaria exclusiva- se basa en una adecuada distribución de poderes en el ámbito internacional ya que le permite a cada Estado llevar a cabo su propia política impositiva en armonía y con respeto de otros países.

Por su parte, la aplicación del criterio de renta mundial contrarresta la competencia perniciosa que implica la existencia de paraísos fiscales, no vulnera el principio de equidad -ya que permite gravar de igual forma a todos los residentes de un territorio con independencia de la fuente de la renta que obtienen- y permite la armonización fiscal en grupos de integración. Es oportuno recalcar que, aquellas naciones que emplean los preceptos de residencia o nacionalidad, siempre lo complementan con la aplicación del principio de la fuente -en forma concordante- para alcanzar los enriquecimientos que se producen en su territorio y cuyos titulares residen en el exterior.

En vistas a la integración, “...el criterio de renta mundial da resguardo al principio de neutralidad en la exportación de capitales, tendiendo a evitar la deslocalización de inversiones a través de su emigración a jurisdicciones de menor carga tributaria o que utilicen la herramienta fiscal con propósitos de incentivación de determinadas actividades o regiones.”¹⁷

Resulta razonable que los países más desarrollados (exportadores de capital) adopten el criterio de renta mundial como una forma de respeto hacia la equidad horizontal entre todos los habitantes y que, al contrario, los menos desarrollados (importadores de capital) se inclinen hacia el principio de la fuente.

Sin embargo, con el correr del tiempo, el pensamiento tributario de los países menos desarrollados fue avanzando en el sentido de abandonar en

¹⁵ Gabriel Gotlib y Fernando M. Vaquero. Aspectos internacionales de la tributación Argentina. Editorial La Ley. Año 2005.

¹⁶ Antonio H. Figueroa. Op. cit. en nota 13.

¹⁷ Darío Marcelo Rajmilovich. Op. cit. en nota 10.

LOS PRINCIPIOS DE LA FUENTE Y RENTA MUNDIAL COMO LIMITADORES DEL PODER JURISDICCIONAL

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

forma progresiva el principio de la fuente que oportunamente habían adoptado (empero, en oportuno aclarar que los que se rigen bajo el criterio de renta mundial no han dejado de emplear concomitantemente el del nexo territorial). Ello motivado en los adelantos tecnológicos que se han producido en los últimos años, el incremento en las transacciones económicas internacionales y la aparición del comercio electrónico. Ciertamente asistimos hoy a un vertiginoso proceso de globalización económica, causado por la eterna búsqueda del mayor rendimiento de los factores productivos y acelerado por los medios tecnológicos aplicados en los procesos industriales, las telecomunicaciones y la informática.

Como consecuencia de la complejidad creciente de las operaciones internacionales, ya no resulta sencilla la determinación de la fuente así como tampoco la determinación del domicilio de una persona. Cada vez más ha ido disminuyendo más el lazo de unión entre una actividad económica y un espacio geográfico.

Es claro que se torna relativamente sencillo gravar factores inmóviles como los inmuebles o poco móviles como lo es el trabajo personal, no obstante, la circunstancia se complica al momento de gravar los factores móviles.

Sirve como ejemplo la alusión a las rentas derivadas de capitales como lo son los intereses y los dividendos y las de los intangibles, retribuidas por regalías y el comercio electrónico, entre otras en las cuales resulta harto dificultoso precisar tanto el país de origen como el de utilización.

Simultáneamente, en este marco, muchas rentas resultan gravadas tanto en el país de residencia como en el de la ubicación de la fuente, lo que ha generado el grave problema de la doble tributación internacional, el que fue resolviéndose por medio de medidas unilaterales (créditos de impuestos) o convenios, los que se han multiplicado últimamente (cabe señalar que el esquema del modelo de la OCDE fue el receptado por la mayoría de los convenios que se han suscripto).

Lamentablemente, desde la óptica de la recaudación, en la práctica, los países menos desarrollados toman una posición desventajosa con la aplicación de los mentados convenios, hecho que no se ve reflejado -en todos los casos- en un incremento de las inversiones.

Este tópico, entonces, se presenta como corolario de la aplicación paralela de impuestos sobre una misma base imponible, hecho que acaece por las dificultades que hemos apuntado como consecuencia del incremento de las operaciones internacionales, siendo ésta la razón por la cual alcanza relevancia el estudio sostenido del tema.

LOS PRINCIPIOS DE LA FUENTE Y RENTA MUNDIAL COMO LIMITADORES DEL PODER JURISDICCIONAL

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

Entendemos que es tan dificultoso establecer el origen de la renta en la aplicación del principio de la fuente así como la determinación de las definiciones de residencia o domicilio cuando se grava bajo los preceptos de la renta mundial. Valga como ejemplo la problemática que se genera para definir clara y precisamente los alcances de los conceptos de “establecimiento permanente” y “rentas pasivas”.

Pese a ello, si todos los países adoptaran el principio de la fuente con iguales alcances, no devendría necesario recurrir al principio de la renta mundial.

REFLEXIONES FINALES

Establecer la definición de los momentos de vinculación entre el poder fiscal y los hechos imponible constituye una problemática compleja que puede acarrear la superposición de potestades tributarias, motivación por la cual los países que la adopten deberán armonizar sus legislaciones con el objeto de evitar la doble imposición internacional. De no ser así, se podría vulnerar el principio de neutralidad en el impuesto a la renta.

De escogerse el criterio de la renta mundial, el concepto de residencia es considerado, cuando ella es permanente, como el que más se adapta a la utilización de este precepto debiéndose definir claramente qué condiciones deben darse para configurarla. Ejemplos de ello encontramos en los modelos de convenio de la OCDE Y la ONU (la disponibilidad de vivienda para uso permanente propia o alquilada, el centro de intereses vitales -personales y económicos-, el lugar de morada habitual y la nacionalidad de los sujetos). Por otra parte la definición debe resultar lo suficientemente flexible como para adaptarse a las situaciones particulares en los que ellos se encuentren.

Si se opta por el régimen territorial puro, si bien se trata del criterio más sencillo en su aplicación, administración y fiscalización y el más lógico desde el punto de vista de la soberanía fiscal, existirán rentas de fuente extranjera que no tributen en el Estado de domicilio o residencia, perdiéndose entonces los beneficios que quedarían fuera del objeto del tributo.

En consecuencia, volver a la aplicación del sistema de la fuente puro implicaría que las rentas de fuente extranjera dejaran de tributar, por lo que se erosionaría notablemente la base imponible y se verían incentivadas las colocaciones de capitales en el exterior. Países como el nuestro se verían obligados a negociar nuevamente sus tratados internacionales, situación que, en los hechos, resultará de difícil concreción.

LOS PRINCIPIOS DE LA FUENTE Y RENTA MUNDIAL COMO LIMITADORES DEL PODER JURISDICCIONAL

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

Al encontrarse instaurado el principio de renta mundial tanto en los países desarrollados como en los en vías de desarrollo, entendemos que debe respetarse dicho criterio, sin embargo somos conscientes de que es reconocido internacionalmente que debe otorgarse preferencia a la tributación bajo el nexo territorial, por lo que las legislaciones de los estados modernos deben detentar, juntamente, una definición más o menos compleja y abarcativa de fuente.

Ése es el motivo por el cual adquiere trascendencia la construcción de una definición adecuada de fuente que contemple el concepto de establecimiento permanente demarcando claramente las manifestaciones económicas que a criterio del Estado fuente, otorguen potestad tributaria en atención a la sofisticación que han adquirido las transacciones entre los distintos estados.

En general, los tratados internacionales importan una renuncia a la limitación de la potestad tributaria del país fuente a favor del Estado de residencia, por lo tanto, es importante limitar las mismas a fin de la pérdida imposición que sufre el primero.

Por tal circunstancia, es importante revalorizar la potestad tributaria en cabeza del Estado fuente a la hora de negociar tratados tributarios internacionales con países desarrollados.

LOS PRINCIPIOS DE LA FUENTE Y RENTA MUNDIAL COMO LIMITADORES DEL PODER JURISDICCIONAL

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

BIBLIOGRAFÍA

- Gabriela Fernanda López con la colaboración de Gustavo M. Contreras. *Ámbito territorial. Los criterios de vinculación.* Incluido en la obra *Régimen tributario.* Editorial La Ley. Año 2005.
- Darío Marcelo Rajmilovich. *La renta mundial en el impuesto a las ganancias.* Editorial La Ley. Año 2001.
- Angel Schindel. *Revalorización del principio de la fuente como limitación del poder jurisdiccional. Informe del relator general.* Décimo Congreso Tributario organizado por el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Año 2003.
- Gabriel Gotlib y Fernando M. Vaquero. *Aspectos internacionales de la tributación Argentina.* Editorial La Ley. Año 2005.
- Humberto Bertazza. *Sobre la vigencia de la normativa de renta mundial en el impuesto a las ganancias.* *Doctrina Tributaria Errepar.* Enero de 2001.
- Aghostinho Toffoli Tavoraro. *Revalorización de la fuente como limitación del poder jurisdiccional.* Décimo Congreso Tributario organizado por el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Año 2003.
- Ricardo Enrique Riveiro. *Paraísos Fiscales.* Editorial Integra International. Año 2001.
- Tulio Rosembuj. *Derecho fiscal internacional.* Instituto de Estudios de las Finanzas Públicas Argentinas. Año 2003.
- Claudio Sacchetto. *El principio de la territorialidad.* Incluido en la obra *Impuestos sobre el comercio internacional.* Editorial Depalma. Universidad Austral. Año 2003.
- Antonio H. Figueroa. *Doble tributación internacional. Inmovilismo o adecuación a la nueva realidad mundial.* Décimo Congreso Tributario organizado por el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Año 2003.
- Norberto Campagnale, Silvia Catinot y Alfredo Parrondo. *El impacto de la tributación sobre las operaciones internacionales.* Editorial La Ley. Año 2.000.

LOS PRINCIPIOS DE LA FUENTE Y RENTA MUNDIAL COMO LIMITADORES DEL PODER JURISDICCIONAL

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

- Fernando Lereñegui, Gabriela Fernanda López y Diana Sagaró. La armonización tributaria en los procesos de integración económica. 36ª Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. Universidad Nacional de Córdoba. Año 2003.
- Roberto C. Rivas. Revalorización conjunta de los criterios de la fuente y residencia. Décimo Congreso Tributario organizado por el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Año 2003.

LOS PRINCIPIOS DE LA FUENTE Y RENTA MUNDIAL COMO LIMITADORES DEL PODER JURISDICCIONAL

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

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	2
LOS CRITERIOS O MOMENTOS DE VINCULACIÓN	2
• Principio de la fuente	3
• Principio de la nacionalidad	5
• Principio del domicilio y residencia	5
CONCEPTO DE RENTA MUNDIAL Y SU APLICACIÓN EN LA LEGISLACIÓN DE NUESTRO PAÍS	8
LA DOBLE IMPOSICIÓN INTERNACIONAL Y LAS FORMAS DE ELIMINARLA O ATENUARLA. EL CASO ARGENTINO.	15
CRITERIO DE LA FUENTE Y RENTA MUNDIAL: SU FUNDAMENTACIÓN	18
CRITERIO DE LA FUENTE VS. CRITERIO DE LA RENTA MUNDIAL	18
REFLEXIONES FINALES	21
BIBLIOGRAFÍA	23
ÍNDICE	25

EL IMPACTO DE LA INMIGRACIÓN EN EL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL

Javier Salinas Jiménez
(*Instituto de Estudios Fiscales*)

Daniel Santín González
(*Universidad Complutense de Madrid*)

Resumen

En este trabajo se pretende ilustrar la metodología para calcular cuál ha sido el impacto que la inmigración ha tenido en la financiación del sistema educativo español. Para ello se presta especial atención a la educación no universitaria, en la cuál el número de alumnos inmigrantes se ha incrementado respecto a los alumnos nativos en mayor medida que en otros niveles. De forma diferente a los cálculos realizados en otros estudios que utilizan al alumno como unidad fundamental se propone una metodología que utiliza el tamaño del aula como unidad de análisis. Este hecho se justifica porque la producción educativa es un “bien de club” en el que un número de alumnos reciben simultáneamente la educación en el aula. Dado que el incremento de alumnado foráneo se ha visto acompañado de una disminución de las cohortes de alumnado español se concluye que la llegada de inmigrantes no ha necesitado de financiación adicional para la creación de nuevas unidades educativas. Sin embargo, la inmigración sí ha supuesto un cambio significativo, y quizás insuficiente, en la partida educativa de actividades compensatorias destinada casi exclusivamente a la atención de las necesidades especiales de parte del alumnado inmigrante.

Introducción

Los resultados que aquí se presentan forman parte de una investigación más amplia que pretende analizar el impacto económico de la inmigración en España. Esta investigación tiene como punto principal de interés el estudio de cómo la inmigración ha afectado en los últimos años a los presupuestos públicos, pero también tiene en cuenta su evolución demográfica o el efecto que la llegada de inmigrantes ha tenido sobre el futuro del sistema de pensiones o sobre el precio de la vivienda. Dentro de este marco general, se pretende analizar qué efectos ha provocado la llegada de la inmigración en el sistema educativo español.

Dos son las grandes cuestiones a las que se pretende dar respuesta en esta investigación sin perjuicio de que durante la misma se susciten nuevas áreas susceptibles de ser investigadas. En primer lugar, se pretende estudiar la evolución demográfica de los inmigrantes que demandan educación en todos los niveles. Para ello se estudiarán las características de la población inmigrante en los distintos niveles educativos (no universitaria, universitaria, educación de adultos, etc.) atendiendo a su lugar de origen, al tipo de centro al que acuden o a las Comunidades Autónomas en las que tienden a concentrarse. Esta primera parte del trabajo se encuentra ya en una fase de realización avanzada aunque por motivos de extensión sus principales resultados no serán presentados en este trabajo. En segundo lugar, del estudio de las cifras anteriores se desprende que la presencia de alumnado inmigrante es más importante en los niveles educativos no universitarios. Además, según el presupuesto liquidado del año 2004 consolidado para todas las Administraciones Educativas, la educación no universitaria supuso el 70,85% del total del gasto público educativo. Estos dos factores, importante presencia de la inmigración en la educación no universitaria e importante cuantía presupuestaria que supone esta partida respecto al resto, justifican que se dedique esta segunda parte de la investigación a analizar cuál es el coste educativo que sería directamente imputable a la inmigración.

A continuación se presentan los principales resultados y la metodología que se propone para analizar la segunda parte de la investigación, correspondiente a los efectos que la inmigración ha tenido en los costes educativos.

1. La evolución del alumnado inmigrante en España.

Tabla 1. Evolución del alumnado extranjero no universitario en España.

	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99	1999-00	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06 (a)
TOTAL	36.661	43.845	50.076	53.213	57.406	63.044	72.335	80.587	107.303	141.916	207.112	309.058	402.116	459.291	529.461
E. Infantil / Preescolar	5.106	7.158	8.640	8.904	9.572	10.471	12.260	12.387	17.148	24.571	39.048	60.042	78.986	85.799	93.299
E. Primaria / E.G.B.	25.181	29.280	32.471	34.862	38.397	35.650	34.923	34.017	43.943	59.386	87.685	132.453	174.722	198.165	228.072
Educación Especial	0	76	153	128	150	159	235	178	330	428	560	965	1.331	1.572	2.028
E.S.O.	0	0	0	1.388	2.490	7.672	15.167	22.558	29.644	38.163	55.246	80.286	107.533	124.714	146.387
Bachilleratos	4.328	5.079	6.149	5.423	4.518	5.490	6.711	6.295	6.235	7.066	8.605	12.099	15.520	19.160	21.828
Formación Profesional	2.046	2.252	2.663	2.508	2.279	2.580	2.855	2.648	3.640	4.574	6.728	10.467	14.682	19.255	24.063
Enseñanzas Artísticas	..	..	..	..	..	..	..	..	244	393	670	839	1.320	1.816	1.999
Enseñanza de Idiomas	..	..	..	..	..	..	..	..	3.342	4.275	5.154	5.820	8.022	8.795	11.767
Enseñanzas Deportivas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15	18
No consta enseñanza (EE. Rég. General)	0	0	0	0	0	1.022	184	2.504	2.777	3.060	3.416	6.087	0	0	0

(a) Avance.

Fuente: MEC (2006)

Tabla 2. Evolución del número de alumnos extranjeros en centros públicos.

	1996-97	1997-98	1998-99	1999-00	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06 (a)
TOTAL	46.158	53.876	59.463	77.739	105.556	157.883	238.396	315.911	364.348	421.091
E. Infantil / Preescolar	7.651	9.044	9.462	13.140	19.142	30.937	47.840	63.681	69.595	76.268
E. Primaria / E.G.B.	26.336	26.244	25.829	34.243	46.858	70.764	108.289	142.252	163.606	189.016
Educación Especial	95	127	100	202	262	350	579	812	968	1.281
E.S.O.	6.245	12.284	18.187	23.143	30.555	44.012	64.098	85.015	99.086	117.488
Bachilleratos	3.264	3.999	3.911	4.536	5.527	7.053	9.972	13.135	16.319	18.607
Formación Profesional	1.692	2.027	1.974	2.475	3.212	4.767	7.618	11.016	14.774	18.431
No consta enseñanza (EE. Rég. General)	875	151	0	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: MEC (2006)

2. La evolución del coste de la inmigración en el sistema educativo español.

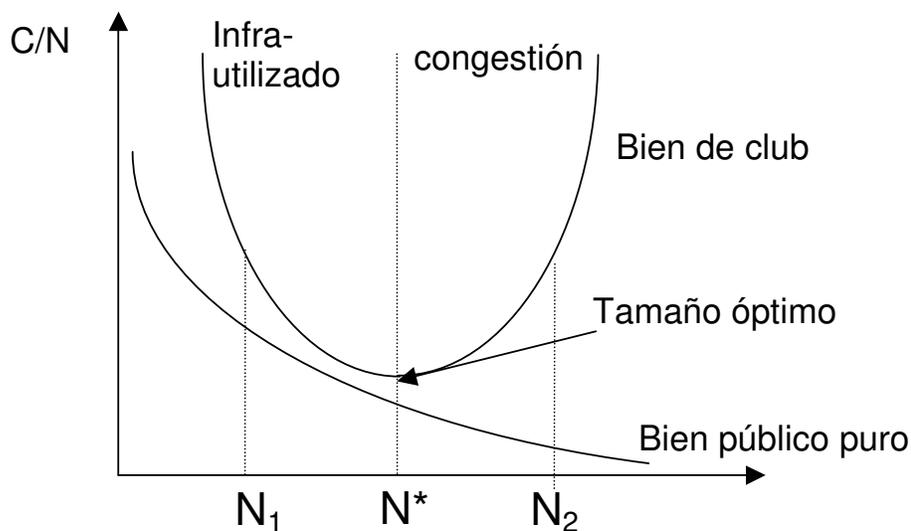
Una primera opción para calcular el gasto público de la educación no universitaria imputable al alumnado inmigrante podría ser calcular el porcentaje que suponen los inmigrantes sobre el total del alumnado en centros públicos y concertados e imputar dicho porcentaje al presupuesto de la actividad educativa correspondiente. A nuestro juicio, este cálculo no sería correcto ya que debemos tener en cuenta cómo se lleva a cabo la producción educativa; la educación, entendida como producción de capital humano, no se produce de forma individual. No hay un profesor para cada alumno sino que ésta se lleva a cabo en un grupo, aula o unidad escolar que a su vez se encuentran integradas en escuelas. Es por ello que la metodología para el cálculo del coste de la inmigración en el ámbito concreto de la educación no debería utilizar al alumno como unidad de análisis sino el aula.

En economía hay un grupo específico de bienes que se caracterizan por tener una oferta conjunta para un grupo más o menos amplio de individuos, y que se denominan “bienes de club” o bienes públicos impuros. La producción educativa goza de las características de lo que se denomina un “bien de club”. Esta es una propiedad clave del bien educación que condiciona en gran manera la cuantificación del coste de su producción y la imputación de este coste a la población inmigrante. Los bienes de club se caracterizan porque presentan rivalidad parcial en el consumo. Esto es, el coste marginal de que un nuevo individuo disfrute del bien una vez que el bien ya existe es cero, su incorporación disminuye los costes medios y además no afecta a la utilidad de los demás individuos que ya consumen el bien. Sin embargo, a partir de un número de usuarios óptimo, cuando se añade uno más disminuye la utilidad del consumo para el resto y por tanto este nuevo individuo si aumentaría el coste del servicio ya que para ofrecerlo con la misma calidad habría que crear un “nuevo club”. La expresión económica “congestión” hace referencia a esa disminución de utilidad que a partir de un determinado número de usuarios puede producirse.

En resumen, la característica más importante en los bienes de club, como la educación, es que la utilidad o beneficio obtenido por los usuarios depende del número de individuos que lo disfrutan simultáneamente. Por una parte se producen economías de escala al reducir el coste de prestación del servicio por el consumo conjunto, pero a

partir de un número de usuarios el ahorro de estos costes se compensa con el incremento de los costes por pérdida de utilidad que origina la congestión. Así pues, el número de usuarios en los que se produce la igualdad en estos valores sería el número óptimo. A nivel teórico el número óptimo de usuarios se alcanza cuando el precio impositivo por persona es exactamente igual a los costes de congestión marginales. Es decir, la curva de costes medios alcanza el mínimo, lo cuál supone la utilización del bien de club a una escala óptima. Un ejemplo de ello se muestra de forma somera en el gráfico 1.

Gráfico 1: Coste de provisión de un bien de club



Donde N denota el número de individuos que consumen el bien y C/N la curva de costes medios. Como puede observarse, una vez que el bien existe, la utilización del servicio por N_1 individuos no es óptima, pues el bien estaría infrautilizado. Sería posible ampliar el número de usuarios a un coste marginal cero, con lo que los costes medios se reducirían. Mientras que en un bien público puro esta tendencia se mantendría indefinidamente, en un bien de club existe un óptimo N^* que minimiza la curva de costes medios. A partir del punto óptimo, los individuos adicionales -como los del punto N_2 - harían aumentar la curva de costes medios debido a los costes de utilidad que se producen como consecuencia de la congestión del servicio o debido a que sería necesario financiar la ampliación del bien para que la calidad no se deteriorase.

Pero esta igualdad entre el precio y el coste marginal para un número óptimo de usuarios se produce para un nivel arbitrario de producción. La provisión adecuada en la vida real deberá tener en cuenta el nivel de producción óptimo, el número de usuarios óptimo y el coste de producción del bien.

En educación no se conocen cuales son los valores óptimos de producción ni el número de usuarios óptimo. Esto es, no existe ningún resultado científico definitivo que señale el número de alumnos máximo que puede recibir educación en un aula sin que se deteriore el aprendizaje de los demás. Tampoco existen resultados definitivos, sino más bien una elevada controversia, acerca del efecto que el tamaño de la clase tiene en el aprendizaje de los alumnos [Hanushek, 1986, 1997, 2003; Krueger, 1999; Hoxby, 2000, Rivkin et al. 2005]. Pero una aproximación a estos valores ayudaría a conocer el coste de la educación; es más, no se pueden abordar los costes de la educación sin tener en cuenta que dependerán del número de usuarios que constituyen el aula y que existe un número óptimo de alumnos a partir del cuál su aumento produciría un deterioro en el aprendizaje de todos ellos.

Como antes hemos indicado en la realidad no conocemos el número de usuarios óptimos, por lo que deberemos aproximar su valor. En concreto, hemos utilizado los tamaños legales establecidos en la Ley Orgánica de Educación (LOE) como indicativos del tamaño al cuál la sociedad española considera que se produce congestión. Así, en su artículo 157.1 apartado a) la LOE establece un máximo de alumnos por aula que en la enseñanza obligatoria será de 25 para la educación primaria y de 30 para la educación secundaria obligatoria y para F.P. Por tanto, el legislador entiende que hasta que éste sea el tamaño de la clase se considera que los alumnos pueden recibir su educación con una calidad semejante. Una vez financiada la unidad educativa (el grupo o la clase) el coste y la calidad de enseñar a 15 a 20 o a 25 alumnos sería el mismo.

2. El tamaño de las unidades educativas en España.

¿Cuál es el tamaño medio actual de los grupos en España? Las tablas 3 y 4 muestran la evolución del número de unidades educativas en la educación no universitaria mientras que las tablas 5 y 6 muestran el tamaño de los grupos.

Tabla 3. Evolución del número de unidades educativas en la educación pública española.

	1999-00	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06 (a)
Educación Infantil	39.701	40.717	42.016	43.804	45.777	48.119	49.781
Educación Primaria	85.511	85.293	84.987	84.964	85.375	84.703	85.929
Educ. Especial (1)	2.273	2.368	2.346	2.422	2.610	2.687	2.857
E.S.O.	53.196	52.079	51.030	51.154	51.509	51.803	51.181
Bachilleratos	20.905	20.572	20.172	19.470	19.026	18.283	16.683
FP	14.672	14.666	15.159	15.631	16.310	16.507	15.979
Programas Garantía Social (2)	1.299	1.566	1.741	1.882	1.897	2.149	2.604

(1) Se refiere al alumnado de centros específicos y el de las aulas de Educación Especial en centros ordinarios. No incluye el alumnado de integración.

(2) Incluye el alumnado de Programas de Garantía Social impartidos en centros docentes y en actuaciones fuera de centros.

Tabla 4. Evolución del número de unidades educativas en la educación concertada española.

	1999-00*	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05
Educación Infantil	6.426	6.788	10.145	11.634	12.782	14.232
Educación Primaria	30.253	30.209	30.382	30.251	30.315	30.312
Educ. Especial (1)	1.902	1.914	1.998	2.032	2.034	2.016
E.S.O.	20.903	20.934	21.056	21.034	21.113	20.991
Bachilleratos	1.988	2.038	2.197	2.152	2.139	2.091
FP	4.082	4.251	4.349	4.226	4.322	4.378
Programas Garantía Social (2)	386	391	427	454	590	735

(1) Se refiere al alumnado de centros específicos y el de las aulas de Educación Especial en centros ordinarios. No incluye el alumnado de integración.

(2) Incluye el alumnado de Programas de Garantía Social impartidos en centros docentes y en actuaciones fuera de centros.

Tabla 5. Evolución del tamaño medio de la clase en la educación pública española.

	1999-00	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06 (a)
Educación Infantil	19,14	18,96	19,02	19,05	19,20	19,24	19,22
Educación Primaria	19,70	19,46	19,37	19,41	19,36	19,44	19,30
Educ. Especial (1)	5,88	5,67	5,64	5,58	5,50	5,44	5,40
E.S.O.	24,96	24,53	24,37	24,14	24,00	23,75	23,92
Bachilleratos	29,51	28,48	26,85	26,22	26,01	26,62	28,80
FP	22,93	22,41	21,90	21,77	21,47	21,14	21,53
Programas Garantía Social (2)	17,11	18,00	17,30	17,07	16,85	14,69	11,74

(1) Se refiere al alumnado de centros específicos y el de las aulas de Educación Especial en centros ordinarios. No incluye el alumnado de integración.

(2) Incluye el alumnado de Programas de Garantía Social impartidos en centros docentes y en actuaciones fuera de centros.

Tabla 6. Evolución del tamaño medio de la clase en la educación concertada española.

	1999-00*	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05
Educación Infantil	25,37	25,29	22,03	22,05	22,10	21,69
Educación Primaria	25,00	24,78	24,52	24,51	24,41	24,22
Educ. Especial (1)	6,68	6,61	6,35	6,21	4,94	6,52
E.S.O.	29,00	28,63	28,10	27,63	27,21	26,94
Bachilleratos	29,20	28,36	27,04	26,78	26,45	26,29

FP	24,33	23,34	21,89	22,76	22,24	21,62
Programas Garantía Social (2)	27,87	34,19	32,32	31,18	23,14	19,67

(1) Se refiere al alumnado de centros específicos y el de las aulas de Educación Especial en centros ordinarios. No incluye el alumnado de integración.

(2) Incluye el alumnado de Programas de Garantía Social impartidos en centros docentes y en actuaciones fuera de centros.

Vemos como ni en la educación pública ni en la concertada se sobrepasan las ratios legales. Es más, se puede observar como entre el curso 1999-2000 y el curso 2005-2006 el número de alumnos por unidad educativa se ha reducido en todos los niveles menos en educación infantil. Podemos preguntarnos cuál ha sido el impacto de la inmigración en el tamaño de la clase. Esto es, ¿cuál sería el tamaño de la clase en cada nivel educativo si el sistema educativo español no hubiese admitido a ningún inmigrante?

Para ello se ha calculado el tamaño de la clase restando al número de alumnos en cada nivel el número de alumnos inmigrantes y dividiendo la cifra resultante entre el número de unidades en cada curso. Los resultados son los siguientes (tablas 7 y 8).

Tabla 7. Evolución del tamaño medio de la clase en la educación pública sin inmigrantes.

	1999-00	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06 (a)
Educación Infantil	18,81	18,49	18,29	17,96	17,81	17,79	17,69
Educación Primaria	19,30	18,91	18,53	18,13	17,70	17,50	17,10
Educ. Especial (1)	5,79	5,56	5,49	5,34	5,19	5,08	4,95
E.S.O.	24,53	23,94	23,50	22,89	22,35	21,84	21,63
Bachilleratos	29,29	28,21	26,50	25,71	25,32	25,73	27,69
FP	22,76	22,19	21,59	21,28	20,80	20,24	20,37

(1) Se refiere al alumnado de centros específicos y el de las aulas de Educación Especial en centros ordinarios. No incluye el alumnado de integración.

Tabla 8. Evolución del tamaño medio de la clase en la educación concertada sin inmigrantes.

	1999-00*	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05
Educación Infantil	25,10	24,94	21,61	21,45	21,39	20,99
Educación Primaria	24,71	24,40	24,02	23,79	23,45	23,20
Educ. Especial (1)	6,62	6,53	6,25	6,04	4,75	6,23
E.S.O.	28,72	28,30	27,62	26,94	26,25	25,83
Bachilleratos	28,93	28,12	26,80	26,44	26,06	25,82
FP	24,09	23,07	21,53	22,21	21,54	20,77

(1) Se refiere al alumnado de centros específicos y el de las aulas de Educación Especial en centros ordinarios. No incluye el alumnado de integración.

Las diferencias entre el tamaño real actual y el teórico sin inmigrantes ilustra el impacto de la inmigración en términos educativos.

Tabla 9. Evolución de las diferencias entre el tamaño real y el tamaño teórico sin inmigrantes por nivel educativo y año académico en la escuela pública.

	1999-00	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06 (a)
Educación Infantil	0,33	0,47	0,74	1,09	1,39	1,45	1,53
Educación Primaria	0,40	0,55	0,83	1,27	1,67	1,93	2,20
Educ. Especial (1)	0,09	0,11	0,15	0,24	0,31	0,36	0,45
E.S.O.	0,44	0,59	0,86	1,25	1,65	1,91	2,30
Bachilleratos	0,22	0,27	0,35	0,51	0,69	0,89	1,12
FP	0,17	0,22	0,31	0,49	0,68	0,90	1,15

(1) Se refiere al alumnado de centros específicos y el de las aulas de Educación Especial en centros ordinarios. No incluye el alumnado de integración.

Tabla 10. Evolución de las diferencias entre el tamaño real y el tamaño teórico sin inmigrantes por nivel educativo y año académico en la escuela concertada.

	1999-00*	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05
Educación Infantil	0,27	0,35	0,42	0,60	0,71	0,70
Educación Primaria	0,29	0,37	0,50	0,72	0,96	1,02
Educ. Especial (1)	0,06	0,08	0,10	0,18	0,19	0,29
E.S.O.	0,28	0,33	0,48	0,70	0,96	1,11
Bachilleratos	0,27	0,24	0,24	0,34	0,39	0,47
FP	0,24	0,26	0,36	0,55	0,70	0,85

(1) Se refiere al alumnado de centros específicos y el de las aulas de Educación Especial en centros ordinarios. No incluye el alumnado de integración.

Vemos que para el curso 2004-2005 en escuelas públicas de E. S. O. la inmigración supone 2,3 alumnos más por clase y 1,11 más en las escuelas concertadas. En educación primaria la inmigración supone 2,2 alumnos más por clase en las aulas públicas y 1,02 alumnos más en la concertada. El impacto financiero de este aumento de alumnos, dado el descenso generalizado del alumnado nativo, es cero en el caso de la educación no universitaria.

Se podría argumentar que parte del cambio en las unidades educativas de este período se ha producido debido a la llegada de inmigrantes y que por tanto el coste de estas nuevas

aulas se ha debido a la inmigración. ¿Cuáles serían los tamaños de las clases si se mantuviera el mismo número de unidades que en el curso 1999-2000?

Tabla 11. Evolución del tamaño hipotético del aula si se hubiesen mantenido las mismas unidades educativas que en el curso 1999-2000 a lo largo del período en la escuela pública.

	1999-00	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06 (a)
Educación Infantil	19,14	19,45	20,13	21,02	22,14	23,32	24,10
Educación Primaria	19,70	19,41	19,25	19,28	19,33	19,25	19,40
Educ. Especial (1)	5,88	5,90	5,82	5,95	6,32	6,43	6,79
E.S.O.	24,96	24,01	23,38	23,22	23,23	23,13	23,01
Bachilleratos	29,51	28,02	25,91	24,42	23,67	23,28	22,98
FP	22,93	22,40	22,63	23,19	23,87	23,78	23,44

(1) Se refiere al alumnado de centros específicos y el de las aulas de Educación Especial en centros ordinarios. No incluye el alumnado de integración.

Tabla 12. Evolución del tamaño hipotético del aula si se hubiesen mantenido las mismas unidades educativas que en el curso 1999-2000 a lo largo del período en la escuela concertada.

	1999-00	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05
Educación Infantil	25,37	26,71	34,78	39,92	43,97	48,04
Educación Primaria	25,00	24,74	24,62	24,51	24,46	24,27
Educ. Especial (1)	6,68	6,65	6,67	6,64	5,29	6,91
E.S.O.	29,00	28,67	28,31	27,81	27,49	27,05
Bachilleratos	29,20	29,08	29,89	28,99	28,46	27,66
FP	24,33	24,31	23,32	23,56	23,55	23,19

(1) Se refiere al alumnado de centros específicos y el de las aulas de Educación Especial en centros ordinarios. No incluye el alumnado de integración.

En el caso de la escuela pública puede observarse que, aunque en algunos casos la ratio sube y en otros baja, en ningún nivel se superan las ratios legales. Si que se supera la ratio legal en el caso de la educación concertada infantil. Podríamos calcular cuál habría sido la financiación necesaria para escolarizar en cada año a todos los alumnos en unidades de 25 alumnos (en el curso 2003-2004 esta cantidad ascendería a poco más de 17 millones de euros, coste al que habría que añadir el coste de edificación de las nuevas escuelas concertadas necesarias para atender a este alumnado). Más interesante que detallar este cálculo, y de forma previa a su cómputo, es preguntarse si la capacidad de la escuela pública en el curso 1999-2000 hubiese podido atender a los nuevos grupos generados por la entrada de la inmigración si su capacidad hubiese permanecido constante, esto es, si no se hubiesen creado nuevos grupos. Los resultados se muestran en la tabla 13.

Tabla 13. Comparación de la capacidad teórica de la educación pública infantil en el curso 1999-2000 con la capacidad necesaria para escolarizar a todos los alumnos de la educación pública más los alumnos inmigrantes procedentes de la concertada.

	1999-00	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06 (a)
Unidades en el curso 1999-2000	39.701	39.701	39.701	39.701	39.701	39.701	39.701
Unidades teóricas escolarizando a todos los alumnos a 25 alumnos por clase	30.394	30.887	31.971	33.381	35.159	37.029	38.279
Diferencia (unidades disponibles)	9.307	8.814	7.730	6.320	4.542	2.672	1.422
Unidades necesarias para alumnos inmigrantes procedentes de concertada	70	95	172	281	365	399	-

Como se puede observar en esta tabla, la capacidad de la escuela pública infantil en el curso 1999-2000 era suficiente para haber escolarizado en el curso 2004-2005 a la totalidad del alumnado español, inmigrante y a los alumnos inmigrantes procedentes de la escuelas concertadas que no tenían capacidad para su escolarización. Se puede observar también como la capacidad teórica del curso 1999-2000 disminuye respecto a la necesidad de unidades para garantizar la escolarización de toda la población infantil en menos de 25 alumnos. Al mismo tiempo, la necesidad de unidades nuevas para inmigrantes procedentes de la concertada, si la escuela concertada mantuviera la misma capacidad que en el curso 1999-2000 también se iría incrementando. En definitiva, en cualquier caso la escolarización infantil de los inmigrantes habría estado garantizada en la escuela pública a coste cero dada la capacidad teórica de los centros públicos concertados.

En realidad, la evolución de la educación infantil ha supuesto la creación de nuevas escuelas y unidades por otros motivos. En primer lugar, para garantizar la escolarización y la educación prácticamente gratuita a partir de los 3 años. En segundo lugar, como consecuencia del crecimiento demográfico de determinadas localidades. Un coste que sin embargo sí es directamente imputable a la inmigración es el coste en actividades compensatorias. Según la definición que de esta partida se hace en los presupuestos; “son partidas presupuestarias específicas, si las hay, de actuaciones dirigidas a colectivos que por sus características sociales y/o culturales requieran de las mismas, tales como: minorías culturales, población itinerante y temporera, inmigración, etc.” La dimensión presupuestaria de este gasto se muestra en la tabla 14.

Tabla 14. Evolución del gasto (en euros) en actividades compensatorias educativas en las administraciones públicas.

Tipo de escuela	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Publica	66.562.000	93.182.000	94.159.000	119.694.679	160.725.490	191.239.800
Concertada	2.282.000	4.587.000	11.279.000	10.116.381	7.027.216	16.976.100
Total	68.844.000	97.769.000	105.438.000	129.811.060	167.752.706	208.215.900

Aunque no todo este gasto es exclusivo de la inmigración, podemos pensar que gran parte del mismo ha tenido su origen en ella. En 2004 el esfuerzo en la integración de este alumnado en todas las administraciones públicas fue de 208 millones de euros. A esta partida específica también debería sumarse el porcentaje de becas educativas no universitarias asignadas al alumnado inmigrante. Sobre este punto no hay información específica aunque se pretende continuar indagando acerca de su cuantía antes de proceder a aplicar alguna metodología para su imputación al alumnado inmigrante.

CONCLUSIONES

Dada la tendencia a la baja del alumnado español y la capacidad de los centros públicos en el curso 1999-2000 se puede afirmar que, hasta la actualidad, la llegada de la inmigración no ha supuesto un coste adicional para garantizar el cumplimiento legal de la escolarización por debajo de los tamaños fijados en la LOE. Sin embargo, sí se ha producido un aumento significativo en la partida de actividades compensatorias destinadas en su mayor parte a la atención del alumnado inmigrante.

La metodología que aquí se propone puede ser aplicada a nivel de Comunidades Autónomas donde se espera una variabilidad significativa respecto a los resultados a nivel de toda España. También se pretende verificar, usando los datos procedentes de la encuesta PISA 2003, el impacto que la incorporación de inmigrantes ha tenido tanto en los resultados educativos de todos los alumnos (inmigrantes y no inmigrantes) controlando fundamentalmente por las características socioeconómicas de las familias de los alumnos y por el tamaño y la composición del aula.

Referencias

Hanushek, E. A. (1986). "The economics of schooling." *Journal of Economic Literature*, 24 (3), 1141-1171.

- Hanushek, E.A. (1997). "Assessing the effects of school resources on student performance: An update." *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 19, 141-164.
- Hanushek, E. A. (2003). "The failure of input based schooling policies." *The Economic Journal*, 113, 64-98.
- Hoxby, C. M. (2000). "The effects of class size on student achievement: new evidence from population variation". *Quarterly Journal of Economics*, 115, 1239-1285.
- Krueger, A. B. (1999). "Experimental estimates of educational production functions". *Quarterly Journal of Economics*, 114, 497-532.
- MEC (2006). Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores. Edición 2006.
- Rivkin, S. G., Hanushek, E. A. y Kain, J. F. (2005). "Teachers, schools and academic achievement". *Econometrica*, 73 (2), 417-458.

40º JORNADAS INTERNACIONALES DE FINANZAS PÚBLICAS
UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA

**TITULO: DIFERENCIAS FISCALES EN AMÉRICA LATINA Y LA
EXPERIENCIA EUROPEA**

Autora: SILVIA SIMONIT, *Ph.D.*
Rosario, agosto 2007.

INDICE

INTRODUCCIÓN	3
I. DIFERENCIAS EN LAS ESTRUCTURAS FISCALES DE AMÉRICA LATINA/MERCOSUR.....	4
I.1. Evolución del Nivel de Tributación	7
I.2. Estructura tributaria.....	10
II. IMPOSICIÓN SOBRE LA RENTA A LAS EMPRESAS EN LA REGIÓN DEL MERCOSUR.....	18
III. LA EXPERIENCIA ARMONIZADORA EUROPEA EN LA IMPOSICIÓN DIRECTA..	25
IV. LAS ASIMETRÍAS EN LA FISCALIDAD DIRECTA Y LOS RIESGOS DE LA DESLOCALIZACIÓN.....	38
V. PRINCIPALES LECCIONES DE INTEGRACIÓN PARA AMÉRICA LATINA	40
VI. REFLEXIONES FINALES Y CONCLUSIONES	41
BIBLIOGRAFIA	44

INTRODUCCIÓN

El diagnóstico de las diferencias en tratamientos fiscales que puedan incidir sobre las inversiones en el ámbito latinoamericano y, particularmente en la región del MERCOSUR, permitirá pronosticar en que medida dichas diferencias pueden constituir obstáculos o riesgos para un proceso de integración, y orientará las posibles líneas de acción en el marco de una política fiscal adecuada. Para ello se ha considerado de utilidad hacer un repaso de las etapas de armonización transitadas por la UE, a fin de extraer las principales lecciones para futuras reformas tributarias en la región latinoamericana.

El documento se organiza en cuatro secciones. La primera sección indaga sobre las diferencias en las estructuras fiscales de América Latina/Mercosur, enfatizando sobre la imposición directa por su relevancia en la localización de inversiones en la segunda sección. En la tercera sección se presenta la experiencia armonizadora europea en dicha materia, en la cuarta sección se plantean los riesgos derivados de las asimetrías en la fiscalidad directa y en la quinta se extraen las principales lecciones para la integración en la región latinoamericana. La sexta sección contiene las reflexiones finales y las conclusiones.

I. DIFERENCIAS EN LAS ESTRUCTURAS FISCALES DE AMÉRICA LATINA/MERCOSUR

La identificación de las diferencias existentes en las estructuras fiscales de los países miembros del MERCOSUR y la región revitalizan el rol de la fiscalidad como elemento diferenciador con una doble incidencia, en el sector privado, en cuanto a su influencia en la localización de inversiones, y en el sector público, en cuanto a la necesidad de consensuar líneas de acción para evitar la competencia fiscal desleal, perniciosa o dañina.

Considerando que las principales reformas tributarias en la región ocurrieron en la década de los 90, la selección de los períodos para el análisis comparativo se realiza contemplando dicha consideración y que además permite observar los períodos pre y post creación del MERCOSUR, aunque condicionada por la restricción informativa en cuanto a disponibilidad de información homogénea.

El nivel y la estructura tributaria en América Latina/MERCOSUR, reflejan cuán grandes son las diferencias en los impuestos directos, y complementariamente en los impuestos indirectos y en las contribuciones a la seguridad social, en términos de porcentaje del PIB y de la recaudación total. Diferentes clases de impuestos se aplican en diferentes clases de actividades, lo que significa que los gobiernos descansan en diferentes fuentes de financiación. Por tanto, las reformas orientadas a la armonización tendrán diferentes implicaciones para cada país.

Cuadro 1

AMERICA LATINA (Países seleccionados)/MERCOSUR

NIVEL Y ESTRUCTURA TRIBUTARIA

(Porcentaje del PIB)

AMERICA LATINA	INGRESOS TRIBUTARIOS		RENTA		BIENES Y SERVICIOS		Y SEGURIDAD SOCIAL		COMERCIO EXTERIOR		OTROS	
	1984/87	1997/8	1984/87	1997/8	1984/87	1997/8	1984/87	1997/8	1984/87	1997/8	1984/87	1997/8
ARGENTINA ¹	20.6	20.1	0.7	2.9	10.4	10.3	3.6	3.5	1.4	0.8	4.5	2.6
BOLIVIA ²	19.9	18.3	0.6	0.9	4.3	8.2	0.2	0.2	4.6	1.4	10.2	7.6
BRASIL ³	24.3	29.9	4.8	5.2	8.6	9.4	5.1	9.9	0.5	0.7	5.3	4.7
CHILE ⁴	27.4	23	3.4	3.9	12.6	11.3	3	1.4	3.3	1.5	5.1	4.9
COLOMBIA ⁵	16	25	3.1	4.4	4.9	7.2	2.4	7.3	1.3	1	4.3	5.1
COSTA RICA ⁶	21.4	23.1	2.9	3.3	6.3	10.2	5.8	6.3	5.4	2.1	1	1.2
ECUADOR ⁷	16.9	23.6	1.7	2	3.8	7.4	1.7	2	2.9	2.3	6.9	9.6
GUATEMALA ⁸	7.8	10.2	1.3	1.9	3.4	5.6	1.3	1.9	1.2	1.4	1.7	1
MEXICO ⁹	20.4	25.1	4.4	4.5	5.8	5.3	2.1	3.2	0.6	0.7	7.5	11.4
PERU ¹⁰	15.7	14.4	2.2	3.2	8.6	8.5	0.5	0.7	3.3	1.3	1.1	0.7
URUGUAY ¹¹	21.6	30.2	1.8	3.4	9.6	12.6	4.5	6.7	2.3	1.2	3.4	6.3
VENEZUELA ¹²	24	29.9	2.6	2	2.1	6.4	0.3	0.8	1.2	1.6	17.8	19.1
Promedio Total	19.7	22.7	2.5	3.1	6.7	8.5	2.5	3.7	2.3	1.3	5.7	6.2
Desvío St.	5.1	6.2	1.3	1.3	3.2	2.3	1.9	3.1	1.6	0.5	4.7	5.3
Promedio MERCOSUR ¹³	22.8	24.3	2.3	3.3	9.1	10.4	3.3	4.3	2.4	1.1	5.7	5.2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPAL

¹ Datos 1984 y 1998. Incluye Impuesto Provincial a las Ventas² Datos 1987 y 1998³ Datos 1984 y 1997. Incluye Impuesto s/ Ventas.⁴ Datos 1984 y 1998⁵ Datos 1984 y 1997⁶ Datos 1986 y 1998⁷ Datos 1986 y 1997⁸ Datos 1985 y 1998⁹ Datos 1984 y 1998¹⁰ Datos 1985 y 1998¹¹ Datos 1984 y 1998¹² Datos 1984 y 1997¹³ Area MERCOSUR (Paraguay: sin datos disponibles) + Bolivia + Chile

Como se muestra en el cuadro, la importancia de la imposición indirecta ha aumentado en todo el período, en promedio, para América Latina y también para el Mercosur.

Por su parte, la imposición directa también ha tenido una tendencia creciente, en promedio, para América Latina y para el Mercosur.

La participación de la imposición directa en la estructura fiscal entre países, oscila entre 0.9% en Bolivia, país asociado al Mercosur, hasta 5.2% en Brasil, que significa un desvío estándar de 1.26%. Mientras que la participación de la imposición indirecta registra una variabilidad desde un 5.3% en México hasta el 12.6% en Uruguay, reflejando un desvío estándar de 2.29%. Así las diferencias en la imposición indirecta como porcentaje de la recaudación total resulta ser más importante.

En general, la recaudación de las diversas fuentes de recursos muestra una tendencia creciente, en promedio, salvo en el caso del comercio exterior, consecuencia típica del proceso regional de liberalización comercial.

Comparativamente en la UE, en el período 1970-1995¹⁴ se ha registrado una tendencia decreciente de la imposición indirecta, destacando algunos países como Grecia, Irlanda y Portugal con una imposición indirecta más pesada que en otros países como Bélgica, Alemania y Países Bajos. Por su parte, la imposición directa ha aumentado su importancia como porcentaje de la recaudación total en países como Italia y Dinamarca. La variabilidad en la participación de los impuestos directos va desde el 22.4% en Grecia al 61.6% en Dinamarca, mientras que el porcentaje de los impuestos indirectos varía desde un 26.5% en Bélgica al 47% en Grecia. Así destacan

¹⁴ www.europa.eu.int

como más importantes los diferenciales en la imposición directa. Dentro de esta clase de recursos, se ha encontrado una tendencia decreciente debido al recorte en el impuesto corporativo y debido al incremento de la competencia por el capital móvil, mientras que el promedio de la carga fiscal sobre la renta personal ha crecido durante las recientes décadas.

De modo que, el estudio centrado en la imposición directa se justifica también porque, en la región del MERCOSUR, tiene una participación relativa menor en la estructura tributaria comparativamente con los otros impuestos y con la estructura fiscal de países desarrollados, que debería mejorarse.

I.1. Evolución del Nivel de Tributación

La presión fiscal promedio en el Mercosur, en porcentaje del PIB, presenta una tendencia creciente pasando de 20.93% a 21.57% en el período para el cual se dispone de información estadística homogénea.

Cuadro 2

Evolución del Nivel de Tributación en el MERCOSUR

(Recaudaciones en % PIB)

NIVEL TRIBUTARIO	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2003
ARGENTINA	19.87	19.44	20.79	21.21	21.22	21,7	24,4

BRASIL	29.74	28.96	29	29.84	31.67	32,6	35,2
PARAGUAY	10.89	10.22	10.48	10.34	9.49	13,7	12,5
URUGUAY	23.2	22.7	23.6	24	23.90	28,5	31,1
MERCOSUR	20.93	20.33	20.97	21.35	21.57	24.13	25.8

Fuente: elaboración propia en base a datos de Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal del Ministerio de Economía y AFIP, González Cano (2001) y estadísticas de cada país.

Si bien el nivel de tributación medio para el MERCOSUR se ubica próximo al 21% hasta 1999, hay que resaltar las diferencias individuales que permiten distinguir a tres grupos de países, Brasil con una presión tributaria en torno al 30%, Argentina y Uruguay, próximos al 20%, aunque Argentina se acerca más a la media, y Paraguay, al 10%.

El nivel tributario refleja su tendencia creciente alcanzando un promedio de 25.8% hacia el año 2003, tendencia que se reitera a nivel individual conservando la agrupación anterior salvo en el caso de Uruguay que se aparta de Argentina y del nivel medio.

Adicionalmente, en Bolivia y Chile, países que no son miembros plenos pero sí asociados al MERCOSUR desde 1996 a través de un acuerdo de libre comercio, el nivel de presión tributaria (en % del PIB) es, en ambos casos, inferior a la media.

Cuadro 3

Nivel de Tributación en los países asociados al MERCOSUR

(Recaudaciones en % PIB)

NIVEL	1995	1996	1997	1998	1999
TRIBUTARIO					

TRIBUTARIO					
BOLIVIA	S/d	S/d	14	S/d	S/d
CHILE ¹⁵	17.01	18.40	17.97	17.7	16.87

Asimismo, otra diferencia a destacar es que en los dos países de estructura federal, Argentina y Brasil, el nivel de participación de los gobiernos subnacionales difiere. En Brasil, los estados y municipios recaudan en torno al 9% del PIB, en tanto en Argentina, no alcanza al 4%, mostrando un mayor federalismo en la estructura brasileña y por tanto, una mayor correspondencia fiscal por cada nivel de gobierno. En cambio en Argentina el proceso de descentralización avanzó más por el lado del gasto que de los tributos, dado que se mantiene una fuerte centralización en materia de recaudación de tributos nacionales sujeta a un régimen de transferencias a las provincias que refleja el 8% del PIB. Sin embargo, desde la perspectiva de la integración regional, un grado avanzado de descentralización puede constituirse en un obstáculo para la armonización fiscal dada la multiplicidad de regímenes subnacionales, como el caso del impuesto general a las ventas (ICMS) que en Brasil es estadual (26 estados y un distrito federal). La reforma de este tributo, tendente a la convergencia con los IVAs que se aplican en Argentina, Paraguay y Uruguay, fue presentada por la Unión al Congreso en 1995 y aún está pendiente su aprobación¹⁶.

Complementando el análisis con las estadísticas de Venezuela, cuya incorporación al MERCOSUR ha sido acordada en el 2006, es de destacar su peculiar sistema de financiamiento por la elevada dependencia de sus ingresos petroleros cuya

¹⁵ http://www.sii.cl/pagina/infgeneral/estudios/estadistribu/ingresos_tributarios.htm

¹⁶ González Cano (2001)

participación, en términos del PIB, ha ido aumentando hasta 2003 aunque la recaudación no petrolera refleja también una tendencia creciente al pasar de un nivel en torno al 8,9% del PIB a mediados de los noventa, al 11,7% del PIB –incluye seguridad social- en 2004, nivelándose con los ingresos petroleros. El aumento de los recursos no petroleros ha sido explicado, fundamentalmente, por la recaudación del IVA que ha pasado del 4,7% en 2003 al 6,2% en 2004, en términos del PIB, mientras, a su vez, se redujeron sus tipos impositivos.

La comparación con la presión tributaria media del 41.3% para la Unión Europea (UE-15) en 1998 con tendencia decreciente hacia el 39.7% en 2000, bajando a 39% en 2002 y a 38.9% en 2003, con una relevante dispersión de coeficientes, indica que la media para el MERCOSUR que estaba próxima al 50% de ese indicador en 1999 se ha ido acercando al 66% de la media europea para el 2003.

I.2. Estructura tributaria

Las diferencias en materia de composición de la tributación en el Mercosur se reflejan en el cuadro siguiente. La columna vertebral de la estructura tributaria es la imposición indirecta en toda la región, representando en Argentina el 55% del total recaudado, en Paraguay el 48%, en Uruguay el 45%, en Brasil el 41% y en Chile se registra una participación de la imposición directa importante con relación al resto de los países de la región. En Argentina se produjo una recuperación del impuesto a la renta, pasando del 0.7% del PIB en 1984 al 2.9 en 1987/98 y al 3.31% del PIB en 1999 continuando con tendencia creciente como consecuencia de la reforma de fines de 1999 que aumentó el impuesto a la renta personal y corporativa.

Cuadro 4

Composición Tributaria del MERCOSUR

(en % Recaudación Total¹⁷). Año 1998

Tributos	ARGENTINA	BRASIL	PARAGUAY	URUGUAY	MERCOSUR
Rentas	15.3	20.2	16.5	10.0	15.5
Capital	5.8	0.3	3.0	3.3	3.1
Consumo	55.3	40.5	48.2	44.6	47.2
Comercio Exterior	4.5	2.4	20.0	4.6	7.9
Salarios	17.2	31.4	10.2	33.3	23.0
Otros	1.9	5.2	2.1	4.2	3.3
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: en base a González Cano (2001) y fuentes estadísticas de cada país.

Fuente: elaboración propia en base a BID (2003)

(a) La apertura entre renta personal y corporativa se obtiene por aplicación de los porcentajes según BID (2005).

(b) El porcentaje correspondiente a Consumo no comprende al ICMS por ser estadual y por tanto incluido en los tributos subnacionales.

¹⁷ En todos los países el total de recaudación incluye a tributos nacionales y subnacionales, al comercio exterior y seguridad social.

Gráfico 1

MERCOSUR. Composición tributaria promedio

(en % de Recaudación Total). Año 1998

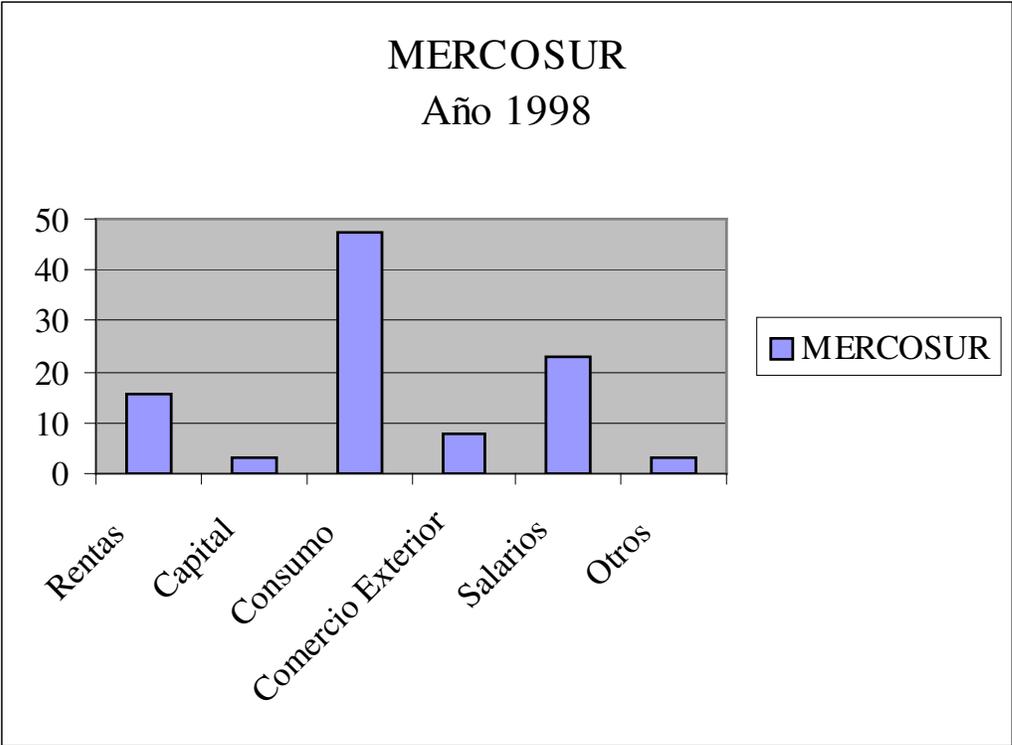
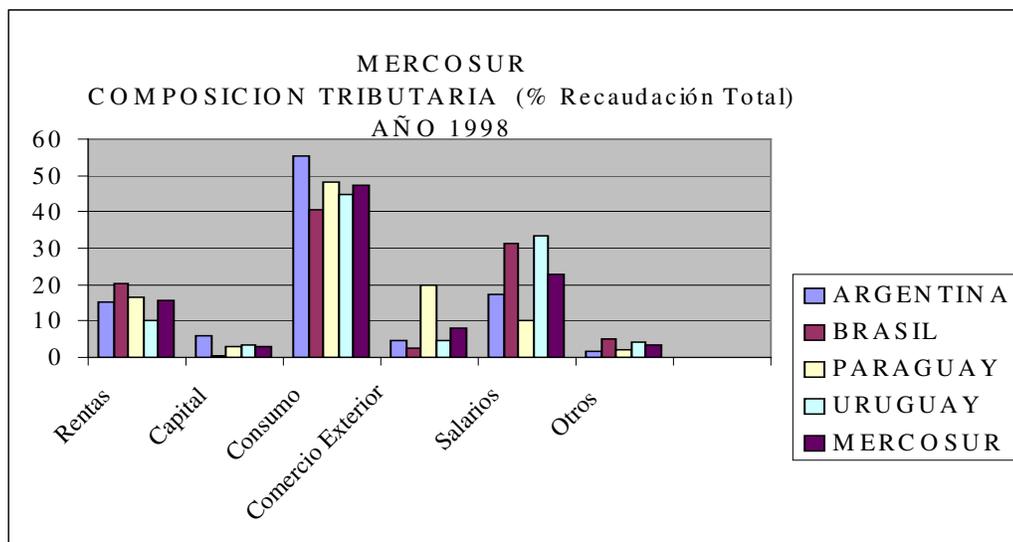


Gráfico 2

MERCOSUR: Composición tributaria por país

(en % de la Recaudación total). Año 1998.



El análisis de la composición tributaria del bloque arroja un claro predominio de la imposición al consumo en los cuatro países que representa el 55% de la recaudación total. Le sigue la seguridad social, salvo en Paraguay donde tienen más relevancia los tributos aduaneros. La participación relativa de la imposición a la renta no alcanza al tercio de la imposición al consumo.

Comparativamente con la estructura tributaria en la Unión Europea (UE-15), donde la participación relativa de renta y consumo es más equilibrada, la imposición sobre la renta representa un 34.8% y sobre el consumo un 30.2%.

Una asimetría importante es que Argentina y Brasil tienen imposición a la renta, tanto de sociedades como de personas físicas, mientras que Paraguay y Uruguay no gravan, en el período analizado, la renta de las personas físicas quedando sólo sujetos

a imposición los beneficios empresariales obtenidos por sociedades de capital, de personas o unipersonales. De este modo, en estos dos países no tributan las rentas personales, obtenidas por sujetos en relación de dependencia o independientes, ni otras rentas de capital (alquileres, intereses) obtenidas por dichos sujetos en el período analizado. Esta situación tiende a corregirse, en Paraguay mediante una reforma fiscal a partir del año 2006, y en Uruguay al contemplarse en una propuesta de reforma tributaria.

El análisis de la estructura tributaria media del MERCOSUR arroja un ranking con el siguiente orden: 1) imposición al consumo, 2) seguridad social, 3) renta, 4) tributos al comercio exterior, 5) patrimoniales y 6) otros.

Chile, país asociado a MERCOSUR, tiene una estructura tributaria donde el 63% proviene de la imposición indirecta, un 24% de la imposición a la renta, 11% impuestos al comercio exterior y otros tributos menores, resaltando como diferencia sustancial que no existen contribuciones sociales dada la implementación del sistema de seguridad social privado.

Por tanto, los dos grandes pilares de recaudación en Chile son consumo y renta, a diferencia de los países del bloque que se asientan en consumo y seguridad social.

La comparación en materia de imposición directa indica diferencias al representar un 4% del PIB en Chile, mientras que en Brasil alcanzó un 5.3% en 1998 pero solo un 3.26% en Argentina, 2% en Paraguay y 2.4% en Uruguay.

Tanto en Brasil como en Chile, la mitad de la recaudación del impuesto a la renta proviene del impuesto personal, mientras que en Argentina la mayor parte proviene de las empresas, en torno a dos tercios frente a un tercio de las personas físicas. En

Paraguay y Uruguay, la única fuente es la renta empresarial dado que no existe imposición a la renta personal en el período señalado.

Adicionalmente, cabe destacar que en cuanto a la evolución de la estructura tributaria, existen diferencias indicadas en estudios anteriores¹⁸ basadas en un aumento en el promedio total del IVA y una leve disminución en los impuestos específicos. En cuanto a los tipos impositivos del IVA, el tipo medio del MERCOSUR, 19.4% ha tenido un leve aumento y se acerca al tipo medio para la UE, 19.2%.

La recaudación en Venezuela, tradicionalmente basada en ingresos petroleros, refleja una nivelación con los ingresos no petroleros como consecuencia de la implementación del IVA y de la mejora en su recaudación, de la permanencia del impuesto al débito bancario y, paralelamente, de la reducción paulatina del aporte fiscal de la industria petrolera, antes del actual auge de los precios del petróleo que se inició a fines de 2003. Han ido perdiendo capacidad recaudatoria otros tributos como el impuesto sobre la renta –particularmente de las personas jurídicas-, los aranceles de aduanas y los impuestos selectivos a las ventas –entre otros, el impuesto a los licores y cigarrillos-.

Al medir la productividad del IVA entre los países de la región del MERCOSUR¹⁹, Chile se destaca con el *ratio* más elevado (50%) con un tipo del 18% mientras que Argentina y Brasil se sitúan en el 29% y 40%, respectivamente, con tipos más elevados en torno al 21% y Venezuela en el 42% con un tipo del 14,75%. Esta diferencia reconoce diversas causas, entre ellas, la definición de la base imponible. Si el tributo se ha generalizado en un país y en otro no, o si en uno existen escasos beneficios

¹⁸ Simonit (2001)

¹⁹ Simonit (2000)

tributarios que resultan comparativamente excesivos en el otro, es de esperar que el primero recaude más. Otro factor es la evasión, puesto que aún con similitud de tipos y base imponible, los países pueden recaudar en forma diferente según el grado de evasión. En forma individualizada y para los períodos seleccionados hasta el 2000, el IVA ha tenido leves variaciones, descendiendo en Argentina y en Brasil mientras que ha ascendido levemente en Paraguay y se mantuvo en Uruguay.

El impuesto a la renta en los cuatro países ha reflejado una tendencia ascendente en el período 1997 a 1999. La imposición a la renta, tanto personal como corporativa, registra una reducción en los tipos medios desde 1980 a 1997. Además el tipo medio máximo del impuesto personal, se ubica por encima del tipo medio del impuesto para sociedades. La imposición a la renta sobre remesas al exterior, en concepto de dividendos, intereses y regalías, registra una disminución del tipo de retención consistente con la baja de los tipos del impuesto a la renta, reflejando una cierta tendencia a la reducción de la carga fiscal sobre el capital.

Asimismo se mantiene una fuerte participación de los impuestos al trabajo derivado de las contribuciones sociales que en Brasil y Uruguay representan un 30% del total y un 17% en Argentina, mientras que en Paraguay solo alcanzan un 10% del total recaudado. En Argentina, en 1994, se reemplazó el sistema de reparto²⁰ por un sistema mixto y optativo de capitalización privado. Como consecuencia, se redujeron los aportes a la seguridad social. Adicionalmente, el aumento del desempleo y la reducción de los aportes patronales como incentivo al empleo, explican la baja participación de las

²⁰ En 2007 se produce, por única vez, el traspaso de afiliados desde el sistema privado al sistema de reparto. Los hombres mayores de cincuenta y cinco (55) años de edad y las mujeres mayores de cincuenta (50) años de edad al 1 de abril de 2007, cuyo saldo en su cuenta de capitalización sea igual o menor a \$ 20.000, son derivados al sistema de Reparto, a menos que manifiesten su voluntad expresa de permanecer en su administradora.

contribuciones sociales en la recaudación total, que disminuyó del 21.3% en 1998 al 20.3% en 1999.

En Brasil, a diferencia de los otros tres países integrantes del MERCOSUR, se destaca la participación de los impuestos sobre la renta, que en 1998 representaron un 20% del total recaudado, mientras que presentan escasa participación los impuestos patrimoniales y sobre el comercio exterior. Brasil mantiene una estructura tributaria más balanceada entre imposición al consumo (41%), a la renta (20%) y al trabajo (31%).

Con relación a los impuestos al comercio exterior es destacable su tendencia decreciente como consecuencia de la escasa aplicación de impuestos sobre las exportaciones y de la apertura comercial basada en la reducción arancelaria.

Esta situación se destaca por el aumento de más de cinco veces del comercio intramercado en el MERCOSUR pasando de unos 4.000 millones de dólares en 1991 a más de 21.000 millones de dólares en 1998, libre de impuestos de importación, reflejando los efectos positivos de la suscripción del Tratado de Asunción (1991).

De este modo, los impuestos al comercio exterior apenas alcanzan un 2.4% del total recaudado en Brasil y un 4.5% en Argentina y Uruguay. En Paraguay, a diferencia de estos países, y si bien la recaudación por estos impuestos ha reflejado una reducción, aún representan un 20% del total recaudado.

Los impuestos patrimoniales tienen escasa relevancia en la región, variando su participación de un 5.8% en Argentina al 3% en Paraguay y Uruguay y solo 0.3% en Brasil del total recaudado en 1998. En todos los países del MERCOSUR se aplica el impuesto inmobiliario o predial, a nivel subnacional a excepción de Paraguay atribuido al gobierno central, y sólo en Argentina y Uruguay se aplica un impuesto patrimonial global al patrimonio o sobre los activos de las personas y empresas.

En síntesis, la estructura tributaria media en los países del MERCOSUR, en términos de recaudación total, se integra principalmente con un 55% de imposición indirecta, un 23% de las contribuciones sociales y un 15% de la imposición a la renta más un 3% de imposición directa patrimonial. Esta estructura es muy distinta a la de la UE, cuya principal fuente de recursos es la imposición directa.

II. IMPOSICIÓN SOBRE LA RENTA A LAS EMPRESAS EN LA REGIÓN DEL MERCOSUR

Es indudable que el antecedente inmediato de un proceso de integración regional como pretende ser el MERCOSUR es la Unión Europea (UE) en el que la armonización de la imposición indirecta ha sido priorizada y en la actualidad, impuestos como al valor añadido se consideran prácticamente armonizados, girando la atención en estos momentos hacia la imposición directa. De tal modo pueden distinguirse dos tipos de armonización fiscal, una armonización institucional aplicada a los impuestos indirectos mediante el dictado de normativas comunitarias, y una armonización espontánea o de estrategia competitiva aplicada a los impuestos directos intentando lograr una aproximación a través de las propias fuerzas del mercado.

En materia de impuestos directos, la Comisión Europea (CE) ha manifestado que la armonización requerida para los impuestos indirectos que afectan directamente a la libre circulación de las mercancías y a la libre prestación de los servicios, es menos evidente para los impuestos directos. Por ello no está mencionada expresamente en el Tratado. Por el principio de subsidiariedad, es facultad discrecional de los Estados miembros. Las legislaciones nacionales deben respetar el ejercicio de las cuatro libertades: libre circulación de las mercancías, de las personas, de los servicios y de los

capitales, y el ejercicio del derecho de establecimiento de las personas y las empresas lo cual obliga a evitar que la fiscalidad suponga una traba a las mismas.

La situación actual de la imposición directa en la región del MERCOSUR muestra la existencia de imposición sobre la renta de sociedades en todos los países.

Cuadro 5

Impuesto sobre la renta de las personas jurídicas

IRPJ	ARGENTINA	BRASIL	PARAGUAY	URUGUAY	CHILE
1.Base Imponible	Renta neta	Renta neta	Renta neta	Renta neta	Renta neta
2.Tipo Impositivo	Proporcional	Progresivo	Proporcional	Proporcional	Proporcional
	35%	15% + 10% (para rentas superiores a R\$ 240000) +12% para contribución social = 37% ²¹	35% ²² : 25%(agro); 4%(bajos ingresos)	25%	17% ²³
3.Criterio jurisdiccional	Renta mundial	Renta mundial	Fuente	Fuente	Renta Mundial
4. Ganancias de capital ²⁴	Gravadas	Gravadas	Gravadas	Gravadas	Gravadas
5.Acciones de Sociedades Anónimas	Nominativas	Nominativas	Portador	Portador	Nominativas
6.Precios de Transferen-	-Precio comparable entre partes independiente	-Precio comparable entre partes independiente	s/d	-Precio comparable entre partes independiente	-Precio comparable -Costo más beneficio

²¹ El adicional se reduce en 2001 y 2002, totalizando 34%.

²² La reforma tributaria aprobada con vigencia para el 2006 contempla una reducción, para el año 1, al 20% en el año 1 y, a partir del año 2, 10% + 5% por dividendos distribuidos (BID, 2005 y CIAT, 2007).

²³ 17% desde 2004 (15% hasta 2001, 16% en 2002 y 16.5% en 2003)

²⁴ González Cano (2001). En Uruguay, se establece un IRPF con dos categorías (Sistema Dual) desde julio/2007.

GANANCIAS DE CAPITAL	ARGENTINA	BRASIL	PARAGUAY	URUGUAY	CHILE
PERSONA FISICA	No gravadas	Gravadas algunas al 15 o 20%	No	SI	Gravadas sobre costos actualizados

IRPJ	ARGENTINA	BRASIL	PARAGUAY	URUGUAY	CHILE
cia: métodos	s -Precio de reventa -Costo más beneficio -División de Ganancia -Margen neto de la transacción	s -Precio de reventa (20%-60% en M, 15%-30% en X) -Costo más beneficio (20% en M, 15% en X)		s -Precio de reventa -Costo más beneficio -División de Ganancia -Margen neto de la transacción	-Precio de reventa menos margen de utilidad
7.Capitaliza- ción exigua ²⁵ (<i>thin capitalizatio</i>)	Reglas específicas	General	Reglas específicas para actividades financieras y seguros ²⁶	Reglas específicas	Reglas específicas

²⁵ Simonit (2000).

ARGENTINA

- No es una norma específica para no residentes.
- La limitación en la deducción de intereses opera cuando se verifican dos requisitos en forma conjunta:
 - 1-Ratio Pasivo/Patrimonio Neto: 2.5:1
 - 2-Ratio Intereses/Ganancia sujeta a Impuesto: 50%
 No son deducibles los intereses en la proporción del excedente que surge del mayor de los *ratios*. El excedente es trasladable a ejercicios siguientes, aunque limitado no por ley sino reglamentariamente, a cinco años desde el período de origen.

BRASIL

- No prevé el tratamiento específico sobre subcapitalización.
- Una particularidad es que se ha creado la figura de los intereses del capital propio ("*juros sobre o capital próprio*") y se admite su deducción con el fin de equilibrar la carga tributaria que incide sobre el capital propio integrado por los accionistas y el capital tomado de empréstitos con terceros, con el objetivo de favorecer el aumento de capital de las empresas.

CHILE

- No existen normas específicas sobre subcapitalización .
- Existen límites establecidos para la deducción de intereses.
- Los intereses de deuda pagados constituyen gastos necesarios para producir la renta, procediendo su deducción. En el impuesto adicional a inversores no residentes, los intereses de deuda pagados a instituciones bancarias o financieras del exterior están gravados al 4% y son deducibles los intereses pagados hasta un máximo de 4% sobre los ingresos por ventas del ejercicio. Dicho porcentaje se eleva al 35% cuando el endeudamiento exceda a tres veces el patrimonio del contribuyente, con vigencia a partir del 1/1/2003

URUGUAY

- No existían normas específicas sobre subcapitalización. El límite en la deducción de gastos financieros es el coeficiente entre activos con rentas gravadas y total de activos según se contempla en el IRAE (Impuesto a las actividades económicas) con vigencia desde Julio/07.
- En el impuesto a las rentas que cae sobre sociedades, pues desde 1974 no existe impuesto a la renta de personas físicas hasta julio de 2007, se permite deducir los intereses dentro de los límites fijados por la reglamentación. Existe una diferenciación entre sociedades personales, que no pueden deducir intereses por préstamos pues los pasivos son considerados cuentas patrimoniales, y sociedades de capital, que pueden deducir intereses con ciertos límites.

²⁶ BID (2003)

IRPJ	ARGENTINA	BRASIL	PARAGUAY	URUGUAY	CHILE
n)					
8. Pérdidas: compensación internacional	5 años Restricción: por resultados de fuente extranjera y por enajenación de acciones o participaciones sociales: contra ganancias de igual naturaleza y fuente	Sin límite temporal pero sin superar el 30% de la ganancia real compensable, por año.	3 años	5 años ²⁷	Sin límite temporal
9. Retenciones por pagos al exterior:					
Dividendos	0% ²⁸	0%	15%	0% ; 7% ²⁹	19% ³⁰
Intereses	15.05%;35%	15%	4% (20% s/20%)	0% ³¹ ; 3% o 5%	35%
Cánones o regalías	31.5%;28%	15% (CIDE ³² : 10%)	10% (20% s/50%)	7%	30%
Utilidades de sucursal	0%	0%	15%	0%; 7% ²⁹	35% con crédito SA.
Servicios	21%	25%	10% (20% s/50%)	12%	35%
Asistencia Técnica	21%	15%	10% (20% s/50%)	12%	20%

Fuente: elaboración propia con base documental, González Cano (2001), PWC (2002), CIAT (2007).

M: importaciones

X: exportaciones

El presente panel muestra las características y diferencias sustanciales en la imposición a la renta de las empresas:

La base imponible, en todos los casos, se constituye por la renta neta pero existen diferencias en materia de conceptos deducibles, exenciones, etc. En cuanto a

²⁷ Reforma Tributaria (Ley 18083) con vigencia desde julio 2007.

²⁸ Dividendos: exentos, salvo dividendos distribuidos superiores a la ganancia impositiva (Retención única y definitiva del 35%)

²⁹ Dividendos: exentos, salvo dividendos distribuidos superiores a la ganancia impositiva (Retención única y definitiva del 35%)

³⁰ 35% menos 16% (crédito total por IRPJ)

³¹ Préstamos a sujetos del IRAE con coeficientes de activos con rentas no gravadas sobre total activos mayor al 90% (IRNR).

³² CIDE: Contribución de Intervención en el Dominio Económico, ley 10168/00 art. 2.

los sujetos, Brasil, Paraguay y Uruguay gravan a todas las empresas, sean sociedades de capital, de personas o unipersonales, mientras que en Argentina sólo tributan el IRPJ las sociedades de capital, y las rentas de las demás empresas quedan sujetas en cabeza de sus socios.

Los tipos impositivos son proporcionales, excepto en Brasil que aplica una escala a dos tramos. El nivel del tipo impositivo aplicado difiere entre el 35% en Argentina, el 34% (2002) en Brasil, el 20% en el primer año y 10% (más 5% por dividendos distribuidos) en el segundo año desde reforma/2006 en Paraguay y 25% desde reforma/2007 en Uruguay, contrastando con el 17% (2004) en Chile.

El principio de imposición jurisdiccional aplicado por Argentina, Brasil y Chile es el de residencia o “renta mundial”, en tanto Paraguay y Uruguay aplican el criterio de la “fuente territorial”.

Las ganancias de capital quedan gravadas en todos los países por aplicación del principio de “empresa-fuente” al gravarse todas las ganancias obtenidas por la empresa.

En Argentina, Brasil y Chile, existe un régimen de nominatividad de acciones que mejora el control del impuesto, mientras que en Paraguay y Uruguay son al portador.

Argentina, Brasil y Chile, y recientemente Uruguay, disponen de una normativa específica sobre precios de transferencia entre empresas vinculadas como mecanismo antievasión en operaciones internacionales. Pero mientras Argentina, Uruguay y Chile siguen los criterios de la OCDE, Brasil se aparta de los lineamientos de la OCDE y de los aplicados en USA, incorporando el sistema denominado “puerto seguro” por el cual no se regulan los precios de transferencia cuando los precios medios de las

exportaciones representan un determinado porcentaje³³ de los precios utilizados en el mercado interno.

Argentina, Uruguay y Brasil coinciden al considerar que no se ajustan a los precios normales de mercado (“principio *arm’s length*”), y por tanto quedan sujetas a la normativa de precios de transferencias, aquellas operaciones realizadas con sujetos situados en países de baja o nula tributación.

En cuanto a las normas de capitalización exigua, Argentina y Chile contemplan específicamente reglas de subcapitalización amplias y Paraguay para ciertas actividades. El sesgo favorable, ahora atenuado, a la financiación con endeudamiento con capital de terceros de Argentina, al permitir la deducción de intereses por endeudamiento, se opone al sesgo brasileño que favorece la financiación con el uso del capital propio, al admitir la deducción de intereses del capital propio, con el claro objetivo de estimular el aumento de capital de las compañías. El convenio para evitar la doble imposición internacional entre Argentina y Brasil (1982) considera el caso de la existencia de relaciones especiales entre el deudor y el beneficiario de los intereses, estableciendo que cuando el importe de los intereses pagados exceda al importe que hubiera sido acordado en ausencia de tales relaciones, las disposiciones del convenio se aplicarán respecto al último importe. El exceso puede someterse a imposición según la legislación de cada Estado. Es decir, que habilita a aplicar el principio “*arm’s length*”, por el cual al apartarse del mismo, el exceso de intereses podría gravarse.

Las pérdidas o quebrantos fiscales se pueden compensar con diferentes límites temporales, salvo en Chile que no tienen limitación y en Brasil, donde la limitación es

³³ 90% (Ley 9430/96 art. 19)

cuantitativa. Argentina establece la restricción de compensación de resultados entre operaciones de igual condición (fuente extranjera).

En cuanto a los flujos internacionales en concepto de dividendos, intereses, cánones o regalías, utilidades de sucursal, servicios y asistencia técnica, se presentan importantes diferencias en los tratamientos y tipos impositivos. La diferencia en el tratamiento de los dividendos es que en Argentina y en Brasil están exentos, evitando la doble imposición económica, mientras que en Chile se computan como renta personal para la aplicación de la escala progresiva y luego se admite un crédito total por el impuesto pagado por la sociedad, evitando también la doble imposición económica y preservando la progresividad del tributo.

Con el objeto de potenciar las transacciones de las filiales de las empresas en diferentes países los convenios para evitar la doble imposición presentan elementos importantes de promoción de la inversión transfronteriza. Argentina³⁴ tiene firmados unos 20 tratados para evitar la doble imposición y Brasil³⁵ un total de 24. Entre Argentina y Brasil existe el acuerdo para evitar la doble imposición en materia de Renta y Patrimonio del 17 de mayo de 1980. Argentina tiene también acuerdos con los dos países asociados a MERCOSUR (Bolivia y Chile) pero no con Uruguay ni Paraguay que son miembros plenos de MERCOSUR. Brasil no tiene, en cambio, acuerdos para evitar la doble imposición con otros países de la zona, salvo con Chile³⁶ y el ya mencionado con Argentina.

³⁴ www.infoleg.gov.ar; www.ciat.org; www.transparencia-economica.mef.gob.pe

³⁵ www.receita.fazenda.gov.br

³⁶ Dec. 331/2003

La observación general es la ausencia de CDI que eviten una innecesaria carga fiscal. Una cuestión adicional será la calificación de la prestación, como servicios o asistencia técnica, dado que en Brasil presentan diferente tratamiento.

Ante la existencia de estas diferencias es de utilidad tener en cuenta los pasos seguidos en la UE que puedan servir de lecciones para el proceso de integración en el MERCOSUR.

III. LA EXPERIENCIA ARMONIZADORA EUROPEA EN LA IMPOSICIÓN DIRECTA

En relación específica al tema de la fiscalidad directa, actualmente se ha girado la atención sobre el Impuesto a la Renta de las Sociedades, y se estudia su adaptación, dado que preocupan los efectos de las diferencias de tratamientos fiscales sobre las decisiones de inversión y de actividades transnacionales. En este sentido, la Comisión Europea había formulado una Comunicación³⁷ proponiendo la adopción de una base imponible común para las empresas que desarrollan su actividad a escala comunitaria. Una Comunicación adoptada recientemente³⁸ sobre los próximos pasos hacia la propuesta de una base tributaria común contempla como objetivo general:

- examinar desde una perspectiva técnica la definición de base tributaria consolidada común para las compañías en la UE,
- discutir los principios tributarios básicos,

³⁷ COM/2001/ 582 final.

³⁸ COM/2007/223: 'Implementing the Community Programme for improved growth and employment and the enhanced competitiveness of EU business: Further Progress during 2006 and next steps towards a proposal on the Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB)'

- discutir los elementos estructurales fundamentales de una base tributaria consolidada común
- discutir otros aspectos técnicos como el mecanismo para compartir una base tributaria consolidada entre los estados miembros.

La puesta en marcha de las sociedades europeas sujetas a normas contables uniformes debería ir acompañada de la armonización de los impuestos sobre sociedades, tanto como la alcanzada en materia de impuestos sobre el valor añadido o, en el límite, al establecimiento de un impuesto europeo.

En el marco del proceso que ha tenido la UE es interesante, específicamente, hacer un repaso de las disposiciones aprobadas en materia de impuesto sobre sociedades, continuando con el Informe Ruding sobre la fiscalidad de las empresas y, finalmente, el Código de Conducta para evitar la competencia fiscal perniciosa, así como la Directiva sobre fiscalidad del ahorro y, la Directiva de intereses y cánones entre empresas asociadas.

a) Disposiciones aprobadas en materia de armonización del impuesto sobre sociedades:

- La Directiva del Consejo de 23 de julio de 1990, relativa al régimen fiscal común aplicable a las fusiones, escisiones y canjes de acciones.
- La Directiva del Consejo de 23 de julio de 1990, relativa al régimen fiscal común aplicable a las sociedades matrices y filiales.
- El Convenio relativo a la supresión de la doble imposición en caso de corrección de beneficios entre empresas asociadas.

La primera de las Directivas citadas, la Directiva 90/34/CEE, establece el aplazamiento de la imposición de las plusvalías a que den lugar las operaciones transfronterizas de reestructuración de empresas que se realicen mediante fusiones, escisiones, aportaciones de activo o canjes de acciones. La imposición de dichas plusvalías se aplaza hasta la realización efectiva de los activos considerados o su traslado material a otro Estado. Esta medida hace posible la reestructuración sin coste fiscal inmediato de sociedades comunitarias, lo que les permite, entre otras cosas, mejorar su competitividad a escala mundial.

La Directiva relativa a matrices y filiales completa la directiva sobre fusiones puesto que si ésta posibilita la constitución de grandes grupos europeos, la referida a matrices y filiales tiene por objeto su correcto funcionamiento tras su constitución, puesto que se aplican a las empresas que formen parte de los mismos. Para conseguir ese objetivo, la Directiva 90/435/CEE dispone que el Estado donde esté situada la filial suprima la retención a cuenta del impuesto sobre sociedades y que el de la sociedad matriz, se abstenga de gravar los dividendos o bien admita la deducción, de las cuotas ya pagadas en el Estado filial, del impuesto devengado.

El Convenio para corregir la doble imposición de beneficios obliga a los Estados miembros a ajustar el beneficio imponible de una empresa asociada cuando se modifique la base de la otra empresa asociada con la que se contrató, porque la Administración entiende que los precios obtenidos no coinciden con los que se hubiesen pactado entre partes independientes. El ajuste bilateral se practicará por cualquiera de las dos Administraciones o, cuando esto no sea posible, por acuerdo entre las dos. Si no se lograra el acuerdo, la cuestión se someterá a árbitros independientes.

b) El Informe Ruding

Las líneas maestras en materia de fiscalidad de sociedades con vistas al desarrollo del mercado interior se han plasmado en distintos documentos entre los que cabe destacar la Comunicación al Consejo de 23 de abril de 1990 y la remitida al Consejo y al Parlamento a raíz de las conclusiones del Comité de Reflexión, presidido por el Sr. Onno Ruding, creado a instancias de la Comisión, que se hicieron públicas en abril de 1992. En concreto, el Comité centró su investigación en tres cuestiones básicas:

- ¿Son las divergencias entre los impuestos de los diferentes Estados miembros la causa de distorsiones en el funcionamiento del mercado interior, con especial incidencia sobre la competencia y las decisiones que afectan a la inversión?
- ¿Pueden las distorsiones ser eliminadas simplemente por el juego de las fuerzas del mercado y de la competencia fiscal entre los países, o es necesaria la adopción de medidas a escala comunitaria?
- ¿Qué medidas concretas debe adoptar la Comunidad para lograr esos objetivos?

En referencia al primer aspecto, el Comité constata la existencia de diferencias relevantes en lo que afecta al nivel de los tipos impositivos (ej. 10% en Irlanda y 50% en Alemania), a las reglas para la determinación de la base imponible (ej. en Holanda y en Reino Unido, la determinación de los beneficios tributarios es más flexible que las estrictas reglas contables, mientras que, en el otro extremo, Italia, Francia y Bélgica tienen en cuenta las reglas comerciales para modificar las reglas tributarias en el

cálculo de los beneficios gravables) y, también, a la fiscalidad que incide sobre los flujos internacionales de rentas -dividendos, intereses y cánones-, tanto en lo que se refiere a las retenciones aplicadas en el país de la fuente (ej. Holanda, Dinamarca, Reino Unido y Luxemburgo están reduciendo retenciones, mientras España, Portugal, Italia y, en cierta forma, Bélgica, descansan pesadamente en ellas), como en relación con los métodos empleados en el país de residencia del perceptor para evitar la doble imposición internacional (ej. casos opuestos en la carga fiscal de dividendos distribuidos son Alemania, con total exención de la doble tributación, y Holanda con ninguna exención).

En cuanto a las distorsiones sobre los movimientos internacionales de capitales, la mayor distorsión procede de las diferencias en cuanto a la retención en la fuente aplicada a los dividendos abonados a sociedades vinculadas; igualmente, las diferencias entre los métodos utilizados en el país de residencia para evitar la doble imposición constituyen otra fuente de distorsión, aunque de menor importancia, en opinión del Informe. Estas diferencias tienen una fuerte influencia sobre la localización de las inversiones, sobre las decisiones de financiación y sobre la estructura financiera de las empresas multinacionales.

En cuanto a la segunda de las cuestiones planteadas, el Informe constata que en el último decenio se ha producido una cierta armonización del Impuesto de Sociedades, a pesar de lo cual ha aumentado su participación en el Producto Interior Bruto, como consecuencia de la mejora de la rentabilidad de las empresas o del aumento del número de empresas que han adoptado la forma societaria. Pese a esta armonización "espontánea", subsisten diferencias fiscales que perturban el funcionamiento del

mercado interior y que no podrán ser eliminadas si no se adoptan medidas comunitarias.

Respecto al tercer aspecto, ¿qué acciones mínimas debe emprender la Comunidad para eliminar las distorsiones que perturban el funcionamiento del mercado interior?

El Comité concluye que es necesario 1) aproximar los tipos impositivos del Impuesto de Sociedades, 2) armonizar las reglas para la determinación de la base imponible del Impuesto de Sociedades y, finalmente, 3) adoptar medidas armonizadoras en los impuestos que inciden en los flujos internacionales de renta, en especial, los dividendos.

En la Comunicación remitida al Consejo y al Parlamento (SEC (92)1118) de 27 de Junio de 1992, relativa a las orientaciones en materia de fiscalidad de las empresas con vistas al desarrollo del Mercado Interior, la Comisión comparte en "líneas generales" las preocupaciones que al Comité Ruding suscita la diversidad de sistemas del impuesto sobre sociedades en la Comunidad y se inclina, también, por establecer un sistema común de imposición que garantice la neutralidad fiscal en la elección de la estructura jurídica de las empresas, de los métodos de financiación y de la ubicación de las inversiones, así como para crear un mercado europeo de valores competitivo. Sin embargo, rehusa asumir las recomendaciones del Comité y se limita a abogar por la puesta en marcha de un proceso global de consultas con las autoridades fiscales de los Estados miembros y con otras partes interesadas antes de formular propuestas legislativas en la segunda mitad de 1992.

c) El "Paquete Monti": Código de Conducta y Directivas

Transcurrieron años sin implementación de las propuestas, hasta que el Comisario Monti decidió afrontar el proceso de armonización fiscal que se cristaliza en el acuerdo del ECOFIN de diciembre de 1997 que consta de tres partes: un código de conducta para hacer frente a la competencia fiscal perniciosa, una propuesta para gravar el ahorro y otra relativa al pago de intereses y cánones entre empresas.

1) El Código de Conducta

El Código de Conducta, aprobado por el Consejo el 1 de diciembre de 1997 (98/C2/01), constituye un compromiso político que no influye ni en los derechos ni en las obligaciones de los Estados miembros, ni en las competencias respectivas de los Estados y de la Comunidad.

El Código de Conducta limita su campo de aplicación al declarar textualmente que “se refiere a las medidas que influyen o pueden influir de manera significativa en la radicación de la actividad empresarial dentro de la Comunidad”, incluyendo dentro de estas medidas, “las disposiciones legales o reglamentarias y las prácticas administrativas”.

El Código define como conductas potencialmente perniciosas a todas aquellas “medidas fiscales que impliquen un nivel impositivo efectivo considerablemente inferior al nivel general aplicado en el Estado miembro que se trate”, y añade que, para evaluar el carácter pernicioso de cualquier medida fiscal adoptada por un Estado miembro, se deberá tener en cuenta:

- Si las ventajas se otorgan sólo a no residentes o sólo respecto a las operaciones realizadas con los no residentes.

- Si las ventajas están totalmente aisladas de la economía nacional, de manera que no afecten a la base fiscal nacional.
- Si las ventajas se otorgan aún cuando no exista ninguna actividad económica real, ni presencia económica substancial dentro del Estado miembro que ofrezca dichas ventajas fiscales,
- Si las normas para determinar los beneficios derivados de las actividades internas de los grupos de empresas multinacionales no se ajustan a los principios internacionalmente reconocidos, concretamente a las normas acordadas por la OCDE.
- Si las medidas fiscales carecen de transparencia y, en particular, si las disposiciones legales se aplican a escala administrativa con menor rigor y sin transparencia.

La evaluación de las medidas fiscales adoptadas por los Estados miembros deberá ponderar también “las consecuencias que pueden tener para otros Estados miembros, a la luz, entre otras cosas, de la imposición efectiva de las actividades de que se trate en toda la Comunidad”.

Los Estados miembros se comprometen -con el declarado propósito de erradicar las acciones calificadas como perniciosas- a adoptar las siguientes medidas:

- No establecer nuevas medidas fiscales perniciosas y respetar los principios subyacentes del Código en la elaboración de su política futura.
- Revisar las disposiciones y prácticas vigentes en sus respectivos territorios en función de los principios subyacentes del Código. En caso necesario, modificarán dichas disposiciones y prácticas con el objetivo de eliminar cualquier medida

perniciosa lo antes posible, teniendo en cuenta las deliberaciones del Consejo tras el procedimiento de evaluación.

- Informarse recíprocamente de cuantas medidas ya vigentes o que se propongan adoptar que puedan entrar en el ámbito de aplicación del Código.

El Código de Conducta consagra la “evaluación permanente” como el procedimiento más adecuado para eliminar las medidas fiscales perniciosas, y por eso dispone la creación de un grupo integrado por representantes de la Comisión y de los Estados miembros que elabora informes periódicos que son remitidos al Consejo para su consideración.

2) Directiva sobre la fiscalidad del ahorro

La Comisión Europea había advertido que la libre circulación de capitales se ve distorsionada por las diferencias nacionales en el tratamiento fiscal de las rentas del ahorro, las desgravaciones fiscales sobre primas de seguros de vida y los pagos de intereses sobre hipotecas, y, por eso, la Directiva 88/361/CEE aludía a la necesidad de la armonización fiscal para evitar distorsiones en los movimientos de capitales que posiblemente se incrementarían por la existencia de una moneda única.

Los Estados miembros también admitían que la proliferación de regímenes fiscales que otorgan trato de favor a los intereses percibidos por los no residentes causan importantes distorsiones en el funcionamiento de los mercados de capitales; pero diferían en lo referente al procedimiento más adecuado para eliminarlas. La mayor parte de ellos coincidían en que era necesario actuar en el ámbito comunitario para erradicarlas, pero una minoría importante creía que el establecimiento de un sistema

armonizado sobre la fiscalidad del ahorro en la Unión Europea produciría un desplazamiento masivo de ahorro hacia terceros países.

Las discrepancias no terminaban aquí, porque los Estados miembros partidarios de introducir un sistema armonizado de fiscalidad sobre el ahorro discrepaban respecto de las medidas a adoptar: mientras unos proponían el establecimiento de un nivel mínimo de imposición o de retenciones sobre las rentas del capital,; otros consideraban preferible el intercambio de información sobre los rendimientos de capital obtenidos por no residentes; y un tercer grupo propugnaba un sistema mixto de retención con intercambio de información.

La Comisión, intentando superar estas discrepancias, presentó al Consejo, en junio de 1998, una propuesta de directiva dirigida a garantizar un mínimo de imposición efectiva sobre los rendimientos del ahorro en forma de intereses satisfechos en un Estado a particulares residentes en otro Estado miembro. Esta propuesta permite a los Estados miembros optar entre establecer una retención mínima del 20% sobre el importe de dichos intereses o, alternativamente, informar a las autoridades fiscales del país en el que el perceptor tenga su residencia.

La aprobación de la propuesta tropieza con numerosas dificultades agudizadas a causa de que su ámbito de aplicación se circunscribe a los países de la Unión y no al conjunto de países que integran la OCDE. Los principales problemas con los que se enfrenta son los siguientes:

- Los perjuicios que su aprobación supondrá para los centros financieros internacionales de la Unión, ya que parte de su actividad se podrá ver desplazada hacia terceros países no comunitarios.

- La reticencia de los operadores por los costes administrativos que el procedimiento de información y el de retención les pueda originar.
- El posible aumento de los tipos de interés europeos que se puede producir como consecuencia de la retención.
- El ámbito subjetivo limitado de la propuesta, que se dirige sólo a personas físicas excluyendo a todo tipo de sociedades.
- Las repercusiones que sobre la red de convenios de doble imposición de los países miembros pueden tener el hecho de que se establezca un mínimo que, normalmente, será superior a los fijados en los convenios para el pago de intereses.

La propuesta de la Comisión durmió el sueño de los justos hasta que, en el Consejo Europeo celebrado en Feira los días 19 y 20 de junio de 2000, se alcanzó finalmente un acuerdo político sobre el futuro de esta Directiva, cuyo ámbito de aplicación se circunscribe a los no residentes de conformidad con las siguientes líneas:

a) Con vistas a aplicar el principio establecido en las conclusiones del Consejo Europeo de Helsinki, de que todo ciudadano residente en un Estado miembro de la Unión Europea deberá pagar los impuestos aplicables a la totalidad de las rentas de su ahorro, la Unión Europea tendrá como objetivo último, en consonancia con la evolución internacional, intercambiar la máxima información posible.

b) Mientras tanto, los Estados miembros intercambiarán información sobre la renta del ahorro con otros Estados miembros o, sin perjuicio de la letra d), aplicarán una retención a cuenta. Los Estados miembros que apliquen la retención a cuenta

convienen en transferir la parte correspondiente de sus ingresos al Estado de residencia del inversor.

c) A fin de mantener la competitividad de los mercados financieros europeos, en cuanto el Consejo haya llegado a un acuerdo sobre el fondo de la Directiva y con anterioridad a la adopción de la misma, la Presidencia y la Comisión han desarrollado conversaciones con los Estados Unidos y los países terceros claves (Suiza, Liechtenstein, Mónaco, Andorra y San Marino) para promover la adopción de medidas equivalentes en estos países; al mismo tiempo, los Estados miembros interesados se han comprometido a promover la adopción de estas mismas medidas en todos los territorios dependientes o asociados correspondientes (Las Islas del Canal de la Mancha, la Isla de Man y territorios dependientes o asociados del Caribe). Se informará regularmente al Consejo de los avances de dichas conversaciones. Una vez obtenidas garantías suficientes sobre la aplicación de las mismas medidas en los territorios dependientes o asociados y de las medidas equivalentes en los citados países, teniendo en cuenta el informe correspondiente, el Consejo decidirá, por unanimidad, la adopción y aplicación de la Directiva.

d) La Comisión informará periódicamente sobre la aplicación en los Estados miembros de los sistemas referidos en la letra b), así como sobre los avances internacionales en materia de acceso a la información bancaria a efectos fiscales. Cuando el Consejo decida la adopción y aplicación de la Directiva según la letra c), con las consecuencias subsiguientes para los territorios asociados o dependientes, los Estados miembros que apliquen una retención a cuenta convendrán en poner en práctica el intercambio de información en cuanto las condiciones lo permitan y, en cualquier caso, en un plazo máximo de siete años después de la entrada en vigor de la Directiva.

3) Directiva sobre Intereses y cánones

Las propuestas relativas a la imposición de los intereses y cánones gravados entre empresas es el tercer eje del llamado “paquete Monti”, aprobado por el ECOFIN el 3 de diciembre de 1997. Sólo unos meses después, el 6 de marzo de 1998, la Comisión presentó una propuesta de Directiva para la aplicación de un régimen común aplicable a los pagos de intereses y cánones efectuados entre empresas asociadas de diferentes Estados miembros y, en concreto, para eliminar las retenciones impuestas a dichos pagos, pero su aprobación ha sido condicionada por algunos países a la aprobación de la propuesta de Directiva de fiscalidad del ahorro.

4) Estado del procedimiento³⁹

El paquete fiscal fue aprobado en el Consejo ECOFIN de 03.06.2003.

Inicialmente las dos directivas debían trasponerse el 1 de enero de 2004, y su entrada en vigor estaba prevista para el 1 de enero de 2005. No obstante, dicha entrada en vigor estaba supeditada a una condición suspensiva, consistente en que el Consejo, antes del 30 de junio de 2004, decidiese que se cumplen las condiciones para la adopción de medidas equivalentes a las previstas en la directiva en los terceros estados con los que se están llevando a cabo negociaciones a estos efectos y, por otra parte, que se han establecido los acuerdos necesarios para asegurar la aplicación de las mismas medidas en los territorios dependientes y asociados de los Estados miembros.

Con este fin, se ha estado trabajando intensamente tanto con estados terceros

³⁹ <http://www.es-ue.org>

como con los territorios dependientes y asociados para concluir los acuerdos en materia de fiscalidad del ahorro.

En junio de 2004 se decidió que, si bien se daban las condiciones materiales para poder aplicar la Directiva del ahorro, hasta el 1 de julio de 2005 no se podrían concluir todos los procedimientos para la entrada en vigor efectiva tanto de la Directiva como de los acuerdos con terceros países y territorios dependientes y asociados. La razón es la posibilidad de que en el curso de la tramitación del Acuerdo entre Suiza y la UE se celebrase un referéndum sobre este tema.

Por tanto, el 1 de julio de 2005 ha sido la fecha prevista para la entrada en vigor tanto las Directivas de Intereses y Cánones y la Directiva sobre fiscalidad del ahorro como los acuerdos con terceros países y territorios dependientes y asociados.

IV. LAS ASIMETRÍAS EN LA FISCALIDAD DIRECTA Y LOS RIESGOS DE LA DESLOCALIZACIÓN

Claramente, todas las diferencias en las reglas fiscales afectan las decisiones económicas, tanto como, la diferente carga fiscal afecta la rentabilidad de las inversiones. Los datos muestran que hay claras diferencias en la presión tributaria sobre las corporaciones domésticas en diferentes países miembros, que hay una total discriminación contra los inversores extranjeros y que un inversor extranjero se enfrenta con muy diferentes cargas fiscales sobre sus inversiones en cada país miembro. Más precisamente, las evidencias parecen sugerir que las retenciones tributarias en la fuente sobre pagos de dividendos al exterior entre compañías vinculadas son la principal causa del sesgo contra la entrada y salida de inversión directa. La otra causa importante del sesgo se refiere a: diferencias entre los países miembros en los métodos

de proveer exenciones por doble imposición sobre los flujos de rentas extranjeros; diferencias en los tipos tributarios sobre las corporaciones entre países; y el efecto discriminatorio de imputación de impuestos relacionados a las distribuciones de la matriz de los beneficios obtenidos en el extranjero.

Por tanto, las evidencias sugieren que las diferencias tributarias entre los países miembros distorsionan las decisiones de localización de las firmas multilaterales y causan distorsiones en la competencia.

Particularmente, la ampliación de la UE con la incorporación de nuevos socios reunifica Europa y abre incertidumbres. Si bien con el ensanchamiento se aumentará la población europea en un quinto y la superficie en un 36%, su aportación en términos productivos representa tan sólo un 5% del total comunitario. Es decir, la Europa de los Veintisiete será más pobre que la de los Quince. Pero se espera que la ampliación tenga efectos positivos para todos los países, dado que a través de las ayudas regionales y agrarias podrían aumentar el poder de compra de los nuevos integrantes.

En este contexto, el fantasma de la deslocalización industrial ha resurgido dado que, con unos costes laborales promedio por hora trabajada equivalentes a la quinta parte de los correspondientes a la UE de los Quince⁴⁰, resulta lógico que las multinacionales se desplacen al Este, más aún si se tiene en cuenta que el capital humano de los candidatos incorporados es similar a la media de la UE-15⁴¹. Sin embargo, los estudios sobre deslocalización, debida a la ampliación, indican que dichos movimientos ya se han producido. Se estima que, al menos en el caso de España, las

⁴⁰ 4,2 euros por hora de los países candidatos frente a 22.7 euros de la UE-15. Tugores, Joan (Rector de la Universitat de Barcelona): Món empresarial-maig 2004, pàg. 31.

⁴¹ Tugores, Joan (Rector de la Universitat de Barcelona): Món empresarial-maig 2004, pàg. 31.

empresas importantes mantendrán sus actividades de alta tecnología y las de mayor valor añadido, deslocalizando sólo su producción.

Así se podrán compensar las pérdidas de la deslocalización en algunos sectores con la potenciación de otros que presenten características menos favorables a la movilidad de la producción o a una mayor diferenciación horizontal y la intensificación de ventajas de localización que fomenten efectos de aglomeración⁴².

La deslocalización de empresas es más bien, un problema de colaboración entre las distintas administraciones. Cada país, cada comunidad, ha de hacerse responsable del seguimiento de los acuerdos que lleva a cabo con una compañía. Cualquiera sea el origen de las inversiones, si se pretende que las grandes empresas que dan empleo y estabilidad a una región, se mantengan en ella, habrá que gestionar muy bien los fondos, las ayudas públicas y las condiciones que se les ofrecen, además de disponer de un capital humano con la formación adecuada, avanzar en el desarrollo de las nuevas tecnologías y elaborar un plan de política industrial coherente tal que les haga atractivo mantenerse en un país, y que, quizá, se vincule la recepción de esas ayudas a su permanencia.

V. PRINCIPALES LECCIONES DE INTEGRACIÓN PARA AMÉRICA LATINA

Suponiendo que la profundización del proceso de integración regional fuera la opción para América Latina, es útil observar la experiencia europea. Amplia literatura⁴³ ha examinado aspectos de política económica, política monetaria, política fiscal, pero

⁴² Llibre Blanc-Patronat Català pro Europa (2003).

⁴³ Sobre políticas económicas y fiscales: Calvo y Mendoza (1997), Milesi-Ferretti y Razin (1997); sobre la elección del tipo de cambio y el *timing* de la Unión Monetaria: Eichengreen (1998), Berg et al (2000), Fratianni y Hauskrecht (2002); sobre Unión Monetaria en AL vis-à-vis UE: Hochreiter et al (2002).

un novedoso aporte⁴⁴, basado en la medición y comparación de indicadores, se ha focalizado en dos dimensiones: integración económica e integración institucional, partiendo de la hipótesis que ambas dimensiones interactúan. El resultado muestra una diferencia de índices indicando que América Latina está, en términos de grado de integración, lejos no sólo de lo que es hoy la UE sino de lo que era en sus comienzos.

Los análisis resaltan que cuanto más profunda es la integración institucional más rápida es la integración económica. A su vez, un aumento de integración económica sostiene al proceso de integración institucional, corroborando la hipótesis relativa a la interacción entre ambas dimensiones.

En el MERCOSUR es aún muy bajo el grado de integración institucional, a pesar de algunos progresos en los 90, lo cual ralentiza el dinamismo de integración económica. De este modo, una insuficiente integración económica, una insuficiente sincronización del ciclo comercial, una preponderancia fiscal y un débil sistema financiero son aspectos usualmente identificados como deficiencias cruciales.

En materia de lección clave desde la experiencia europea hacia América Latina, intensificar la integración institucional, juega un rol importante en la profundización y aceleración del proceso de integración económica regional.

VI. REFLEXIONES FINALES Y CONCLUSIONES

El MERCOSUR se mantiene como el corazón de los acuerdos subregionales en América Latina y es esperable que sea revitalizado y profundizado en los años venideros con nuevas iniciativas tendentes al objetivo de constituir un mercado común.

⁴⁴ Dorrucci et al (2003)

Las evidencias sugieren que las diferencias tributarias entre los países miembros distorsionan las decisiones de localización de las firmas multinacionales y causan distorsiones en la competencia.

1) A la luz de la experiencia europea en la materia, el MERCOSUR debería evolucionar en el campo de la imposición sobre la renta contemplando los siguientes aspectos:

1. La existencia de diferencias notables en el impuesto a la renta de personas jurídicas requerirá de una aproximación de las normas nacionales a fin de armonizar el tratamiento a otorgar a las diferentes categorías de rentas. Hay divergencia en los sujetos pasivos, deducciones, exenciones, beneficios tributarios, etc., más que en el nivel de tipos impositivos.
2. Una diferencia sustancial es que en Argentina y Brasil rige el impuesto a la renta, personal y corporativo, mientras que en Paraguay y Uruguay están aproximando recientemente su normativa, puesto que no existía el impuesto a la renta personal, gravando únicamente la renta de empresas, sean sociedades de capital, sociedades de personas o empresas unipersonales. De este modo, quedaban fuera del ámbito de imposición las rentas del trabajo personal, sea en relación de dependencia o de profesional y las rentas de capital, tales como alquileres, intereses, que beneficien a las personas físicas.
3. Desde la perspectiva de un sistema a la renta integral, los países –Paraguay y Uruguay- en los que no regía el impuesto a la renta de las personas físicas, deberían adoptarlo armonizando el principio jurisdiccional de imposición, ya que ambos aplican el principio de fuente territorial mientras que Argentina y Brasil siguen el criterio de renta mundial. Así se lograría favorecer el control del tributo de los otros

integrantes del bloque y evitar una competencia fiscal perniciosa como es el régimen especial⁴⁵ aplicado por Uruguay que beneficia a empresas “*off shore*” (“sociedades financieras del exterior”), que no grava los intereses ni dividendos a favor de beneficiarios del exterior y que aplica normas de secreto fiscal y bancario, sumado a la ausencia de intercambio de información con administraciones tributarias de otros países.

4. Argentina y Brasil, presentan divergencias, que requerirán de algún grado de aproximación, en materia de precios de transferencia. Argentina, sigue las guías de la OCDE mientras Brasil adopta el criterio de “puerto seguro”.
5. En cuanto a las medidas para evitar la capitalización exigua, también requerirá de medidas de convergencia, dado que mientras Argentina admite la deducción de intereses por endeudamiento con limitaciones, Brasil permite deducir los intereses del capital propio.
6. No puede dejar de observarse que si se pretende avanzar hacia un proceso de integración regional para una mejor inserción en el ámbito internacional, los países integrantes del MERCOSUR, no solamente tienen que perseguir una coordinación regional de sus sistemas tributarios a fin de alinearlos y eliminar o atenuar los efectos distorsivos sino que, paralelamente, deberán adecuar su situación interna, particularmente los países federativos como Argentina y Brasil, que tienen serios desequilibrios regionales y una marcada “guerra de incentivos” entre estados.

⁴⁵ Régimen especial incluido en el listado de “paraísos fiscales” junto con otras 87 jurisdicciones o países, en la legislación argentina. Con la Reforma Tributaria vigente desde julio de 2007 ya no habrá nuevas autorizaciones y a partir del 2011 quedarán sujetas al régimen general de tributación.

2) En el campo estadístico, es crucial que también se logre una alineación, de modo de permitir las comparaciones internacionales con datos homogéneos y completos de series temporales, que constituyan la base empírica para sustentar las posibles direcciones de las reformas tributarias que un proceso de integración regional demanda.

3) La experiencia armonizadora europea en la imposición directa puede servir de lección, si bien se caracteriza por un lento avance. En la UE, la puesta en marcha de las sociedades europeas sujetas a normas contables uniformes ha requerido de la armonización de los impuestos sobre sociedades nacionales. Para ello se han aprobado disposiciones en materia de impuesto sobre sociedades, contando con las líneas maestras del Informe Ruding sobre la fiscalidad de las empresas y de un Código de Conducta para evitar la competencia fiscal perniciosa, así como la Directiva sobre fiscalidad del ahorro y, la Directiva de intereses y cánones entre empresas asociadas.

BIBLIOGRAFIA

BACCHETA, P. Y CAMINAL, R.:

(1991) "Es deseable la coordinación internacional de la imposición sobre el capital? Moneda y Crédito No. 192.

BACCHETTA, P. Y ESPINOSA, M.P.:

(1995) "Information sharing and tax competition among governments". *Journal of International Economics* 39 p. 103-121.

BALASSA, B.:

(1961) "The theory of economic integration". Irwin, Homewood, Illinois.

BARRO, R. y SALA-I-MARTIN, Xavier:

(1992) "Convergence". *Journal of Political Economy*. Vol. 100, pp.223-251.

BARRUSO CASTILLO, Begoña:

(2002) "Hacia un impuesto de sociedades europeo". XVI Reunión ASEPELT. Madrid.

BARREIX, Alberto, ROCA, Jerónimo y VILLELA, Luiz:

(2005) "Tributación en el MERCOSUR y la Necesidad de Coordinación" en BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO-DIALOGO REGIONAL DE POLÍTICA-Red de Comercio e Integración "Tributación para la Integración del MERCOSUR". Vito Tanzi, Alberto Barreix y Luiz Villela Editores. Junio.

DIAZ, Vicente Oscar:

(2000) "Análisis del status tributario actual del MERCOSUR". *Revista Euroamericana de Estudios Tributarios* No. 5. Madrid.

DORRUCCI, Ettore, FIRPO, Stefano, FRATZSCHER, Marcel y MONGELLI, Francesco Paolo:

(2003) "What lessons for Latin America from European Institutional and Economic Integration?"

Chapter 5 in *Regional Integration in Europe and Latin America. Monetary and Financial Aspects*.

Edited by Pierre Van Der Haegen for European Central Bank and José Viñals for Banco de España. Great Britain.

(2002) "European Integration: What Lessons for Other Regions? The Case of Latin America", ECB Working Paper No. 185, october.

FUNDACIÓN DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS LATINOAMERICANAS:

(1998) "La reforma tributaria en la Argentina". FIEL. Buenos Aires.

FRENKEL, J.A., RAZIN, A. y SADKA, E.:

(1991) "International taxation in an integrated world". MIT Press.

GONZALEZ CANO, H.:

(2001) "Informe sobre la situación actual de la tributación en los países miembros del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay). IADB. AFIP, Boletín 53 (12/2001).

GONZÁLEZ PÁRAMO, J. M.:

(1991) "Incentivos fiscales al ahorro en España". Banco de España. Servicio de Estudios. *Estudios Económicos*, nro. 46.

GORDON, R.H.:

(1983) "An optimal tax approach to fiscal federalism". *Quarterly Journal of Economics*, 95. p. 5567-586.

- HERCE , José, MARTÍN, Carmela, SOSVILLA-RIVERO, Simón y VELÁZQUEZ, Javier.
(2002) "La ampliación de la Unión Europea". La Caixa. Estudios Económicos Nro. 27. Barcelona
- HERNANDEZ, J.M. Y FONTRODONA, J.:
(2002) "Las multinacionales industriales catalanas 2001". Barcelona.
- KANBUR, R. y KEEN, M.:
(1993) "Jeux sans frontières: tax competition and tax coordination when countries differ in size". *American Economic Review*. Vol. 83, No. 4.
- KEEN, M.:
(1987) "Welfare effects of commodity tax harmonization", *Journal of Public Economics* 33. p 107-114.
(1989) "Pareto-improving indirect tax harmonization", *European Economic Review* 33. p.1-12
(1996) "The welfare economics of tax coordination in the European Community" in Devereux, M.P. (ed.), *The Economics of Tax Policy*. Oxford University Press.
- MUNDELL, R. A.:
(1961) "A theory of Optimal Currency Areas". *American Economic Review*, 51. pp. 105-46.
- MUSGRAVE, Richard A.:
(1969) "Fiscal Systems". Yale University Press.London.
- MUSGRAVE, Richard A. y MUSGRAVE, Peggy B.:
(1995) "Hacienda Pública. Teórica y Aplicada". 5a. Edición. McGraw-Hill. México, 1995.
- OATES, Wallace E.:
(1972) "Federalismo Fiscal". Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid.
(1977) "An Economist's Perspective on Fiscal Federalism" in W.E. Oates (de). *The Political Economy of Fiscal Federalism*. Lexington Books. Massachusetts.
(1991) "Fiscal Federalism: An Overview" in R. Prud'homme (de): *Public Finances with Several Levels of Government*. Proceedings of the 46th Congress of the International Institute of Public Finance. Brussels, 1991. Foundation Journal of Public.
- PATRONAT CATALA PRO EUROPA:
(2003) "L'ampliació de la Unió Europea: Efectes a Catalunya" Llibre blanc del Patronat. Barcelona.
- PRICEWATERHOUSECOOPERS:
(2002) "Fiscalidad de las inversiones en Iberoamérica". El Escorial.

- RAZIN, A. y SADKA, E.:
(1991) "International tax competition and gains from tax harmonization". *Economics Letters* 37, p. 69-76.
- RENART, Luis:
(2004) "Implantación de empresas españolas en Brasil" (*in progress*). Barcelona.
- RUDING COMMITTEE REPORT.
- SALA-i-MARTIN, Xavier:
(2003) "El fin de la UE: será esa la buena noticia?" *mimeo*.
- SHOME, Parthasarathi:
(2000) "La tributación en América Latina: tendencias estructurales e impacto de la administración". Naciones Unidas-Cepal.
- SIMONIT, Silvia:
(2006) "Fiscalidad Directa e Integraciones Económicas: AL/MERCOSUR y su referencia europea" (Tesis Doctoral, Universidad de Barcelona)
(2005) "Estructura Tributaria y Crecimiento Económico en América Latina". 38 Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. Córdoba, Argentina.
(2002) "La Fiscalidad sobre la Inversiones en el Mercosur". XVI Asepelt, Madrid.
(2002) "Incentivos Tributarios y Renuncia Fiscal en América Latina. CEPAL, Chile.
(2001) "Evolución internacional de la tributación". IX Congreso Tributario. Buenos Aires, Argentina.
(2000) "Incidencia tributaria en las decisiones de financiación empresarial. Reglas de subcapitalización". Congreso Tributario. Pinamar, Argentina.
- TIEBOUT, Charles M.:
(1956) "A pure theory of local expenditures". *Journal of Political Economy*. October.

40° JORNADAS INTERNACIONALES DE FINANZAS PUBLICAS

Organizado Por:

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA
CÓRDOBA, 19 al 21 de SETIEMBRE de 2007.

TRABAJO:

“LOS PROBLEMAS DE SUPERURBANIZACIÓN”

Autor: Cr. Salvador Treber
Profesor de Postgrado-F.C.E.-U.NCBA

LOS PROBLEMAS DE LA SUPERURBANIZACIÓN.

*por Salvador Treber
Profesor de Postgrado-F.C.E.-U.NCBA*

I. INTRODUCCIÓN.

Un reciente Informe relativo a la investigación especial realizada por el Fondo de Población de las Naciones Unidas, titulado “Estado de la población mundial – Liberar el potencial del crecimiento urbano”, pone sobre el tapete una problemática que no ha sido encarada en toda su real magnitud por la gran mayoría de los países.

El trabajo, a través de cien páginas y un anexo estadístico, plantea que la migración generalizada y masiva hacia los centros urbanos se ha convertido en una realidad incontrovertible que, lejos de atenuarse, se acentuará notoriamente en las próximas décadas. En tal sentido señala que la situación actual es consecuencia de “...una segunda ola de urbanización mundial. La primera fue en países desarrollados; ahora, abarca a ciudades de países en vías de desarrollo. En 1900, uno de cada diez habitantes era urbano; en 1950, tres de cada diez, hoy, uno de cada dos”.

Es obvio que entre los factores mas gravitantes durante los últimos cincuenta años aparece, en lugar de privilegio, la introducción de maquinarias en la explotación del sector agropecuario; con lo cual se genera un automático desplazamiento de mano de obra antes afectada al mismo que, por lo tanto, se ve obligada a emigrar hacia las ciudades. En Estados Unidos, principal productor, solo el 2.0% de la población está afectada a la actividad agropecuaria y en los quince países básicos de la Unión Europea esas tareas alcanzan al 4% de la misma, con un máximo del 5.0% en Francia, pese a que retiene esa población con altos subsidios.

Independientemente de tal circunstancia, la posibilidad de acceso a mayores servicios públicos, la expectativa de mas favorables prestaciones en las áreas de la educación, salud, actividades productivas e incluso recreativas, actúan como un poderoso imán para que esas corrientes se verifiquen con diversa intensidad en todas las áreas mundiales; cualquier sea el grado de desarrollo en que se encuentren.

Esa corriente masiva de las zonas rurales a las urbanas genera una ampliación en el radio de la superficie de cada pueblo o ciudad, en círculos cada vez mas extensos y distantes de la zona central; lo cual conlleva problemas de administración y costos adicionales a los

preexistentes. En dicha periferia se han instalado nuevos asentamientos de población, en general, de menores ingresos y esto da lugar a una ecuación marcadamente desigual: servicios más costosos deben ser prestados a un elevado número de usuarios con menos o ninguna posibilidad de pagarlos. Un caso paradigmático es el que caracteriza al conglomerado del Gran Buenos Aires ya que, pese a pertenecer a dos jurisdicciones locales distintas, constituye una sola unidad poblacional con tres claros cinturones periféricos y concéntricos en que el externo incluye a la mayor cantidad de población en estado de pobreza, indigencia y desamparo del país. Esto se verifica en otros núcleos de América Latina y hasta de Estados Unidos, tal como sucede en Brasilia, Rio de Janeiro y San Pablo y sus célebres “favelas”; el hacinamiento en los alrededores del Distrito Federal de México o la pobreza extrema que desnudó en Nueva Orleans, la furia de los huracanes tropicales provenientes del Golfo de México y el Atlántico. Aún así, los grandes conglomerados urbanos siguen creciendo: en 1975 había solo una decena que superaban los 10 millones de habitantes en el planeta; para 2005 se habían duplicado (incluye entre ellos a Buenos Aires).

Los especialistas en planeamiento urbano han llegado a la conclusión que la centralización operativa se resiente seriamente cuando exceden a los 700 mil habitantes y para tal caso aconsejan impulsar la desconcentración a través de la creación de ciudades “satélites”. De la misma manera, sostienen que, según la experiencia internacional, mientras la urbe crece, hasta que llega a 150 mil habitantes, cada vez que se quintuplica la población, los costos de los servicios se amplían en cantidad, diversidad y costos en forma más que proporcional a tal proceso.

A partir de haber alcanzado esa situación se sigue reiterando pero cada vez que se dobla la referida población. El incesante incremento en el precio de la tierra hace que la utilización de la misma crezca en altura, multiplique y concentre el requerimiento de servicios; operando además como selector automático en el uso y habitabilidad, según el destino y la capacidad económica de los usuarios. Esto sucede simultáneamente, tanto en lo temporal como espacial.

El hecho que esté en uso diario, a nivel mundial, alrededor de 550 millones de automóviles -además de otros vehículos de menor porte (vgr. motos y bicicletas)- con una incorporación generada por la industria automotriz que en este momento implica sumar anualmente alrededor de 65 millones de unidades nuevas; de por sí, constituye un factor dinámico decisivo en materia de transporte y comunicaciones, con un cada vez mas complejo ordenamiento del transito pero, por sobre todas las cosas, requiriendo una continua ampliación o modernización de la

infraestructura respectiva. Con gran frecuencia se enfrentan con dificultades y rigideces difíciles de salvar debido a los trazados antiguos y estrechos de las calles que no siempre admiten la posibilidad de ser mejoradas o complementadas por avenidas para que puedan absorber ese mayor caudal de circulación vehicular y peatonal. La transformación de ciudades y pueblos ubicados en zonas periféricas de grandes ciudades convertidos en virtuales “dormitorios”, obligan a contemplar un requerimiento adicional de transporte que converge a lugares de trabajo o aprovisionamiento; agudizando las dificultades de desplazamiento y posterior retorno por parte de esa población que se traslada diariamente con tales objetivos.

Otro problema que se ha venido agudizando es el vinculado a la recolección de residuos y el ulterior adecuado tratamiento. Su volumen y composición -especialmente la no degradable- viene adoptando modalidades que hacen peligrar las condiciones sanitarias e impone la adopción de soluciones cada vez más costosas; lo cual se reitera en las redes cloacales y el tratamiento de los efluentes, la provisión de agua potable, el alumbrado público y la seguridad personal; problemática múltiple, a la que ahora se suma el -no menos acuciante- derivado de la contaminación ambiental. La complejidad de todas estas áreas de acción impone la necesidad de apelar a técnicos y científicos altamente especializados, con alta calificación y experiencia para encararlos racionalmente o evitar que se agraven. No menos importante es el factor derivado provocado por la atención en proporciones crecientes de población con mayor edad debido a la notoria extensión de la esperanza de vida; con una demanda diferenciada, que hace muy directamente a la denominada “calidad de vida”, tanto presente como futura de esas franjas poblacionales.

Lo cierto es que, según los datos recopilados por los autores del mencionado estudio, en muy poco tiempo (2008), más de la mitad de la población mundial vivirá en tales jurisdicciones; aunque, obviamente, las proporciones varían según las particularidades propias de cada país o región; asumiendo en tales ámbitos, particularidades específicas cuya dimensión y costo difieren si se trata de centros que operan como polos de crecimiento o no cumplen esa función. Dentro de dicho escenario, América del Sur aparece como el área en que dicho fenómeno ha adquirido máxima expresión pues 82.0% de su población total es urbana; superando levemente a Estados Unidos y Canadá (81.0%) y Europa (72.0%)

La referida tendencia va, sin excepción, en ininterrumpido aumento; previéndose que se acelerará aún más en el futuro. Los investigadores subrayan que durante la última década, un factor decisivo ha sido el crecimiento familiar a partir de jóvenes que habían emigrado con

anterioridad. Nuestro subcontinente, a través de tan elevado porcentaje, ha roto el esquema supuestamente lógico que pretendía explicarlo como un proceso propio de economías con superiores ingresos; aseveración que se verifica mediante sucesivos escalones en las áreas restantes. Estas últimas están alineadas en forma decreciente y sucesivas con Australia (71.0%), Asia (41.0) y Africa (39.0%) En estos dos últimos casos se verifican una correlación directa con el nivel del mismo por habitante y, una situación semejante se viene dando, desde hace dos décadas, en China e India, donde puede detectarse una gran aceleración de migratoria en los últimos años.

La descripción que se hace en el citado Informe sobre el cuadro actual es dramático y advierte que “Las ciudades concentran la pobreza, pero también encarnan la mejor esperanza de los pobres para escapar a ella” pues “Los posibles beneficios de la urbanización son muy superiores a las desventajas. La cuestión es saber como explotar sus posibilidades”. Una proyección realizada a escala universal para el período 2000-2030, pone en evidencia la enorme magnitud que tendrá este proceso y subrayan que los problemas serán cada vez mayores. No solo se trata de los costos, sino de la continuidad misma de la vida cotidiana. Advierten que la mencionada congestión creará dificultades y aumentará en medida inusitada, extendiendo en demasía el tiempo no productivo a la población económicamente activa, afectando los índices de productividad. De todas maneras, lo expuesto no hace otra cosa que augurar grandes desafíos y la necesidad de significativos cambios. Uno de ellos es la asignación de tareas sin asistencia física a las empresas que se canaliza y controla por vía electrónica.

La evaluación global realizada conlleva una preocupante voz de alerta y sugiere un escenario irreversible, donde la responsabilidad máxima para acceder a soluciones adecuadas corresponderá a los respectivos gobiernos. En Asia estiman que, durante las tres primeras décadas del siglo XXI, pasarán de 1.360 a 2.460 millones los que vivan en centros urbanos; mientras en Africa dicha espiral los llevará de 294 a 742 millones; y en Sudamérica de 394 a 609 millones. Los autores del trabajo dejan expresa constancia que el proceso no admite dudas sobre su evolución futura y evalúan como inocuo poner trabas para evitar o atenuar la corriente migratoria; expidiéndose explícitamente por “aceptar el derecho de los pobres a residir en la ciudad, y abandonar los intentos de desalentar la migración e impedir el crecimiento urbano”.

Dado que en ese contexto la pobreza asume expresiones de creciente magnitud y gravedad, a despecho de reconocer que constituye el espacio más adecuado para intentar programas de redistribución. El Informe ensaya una patética sentencia para los próximos años: “La batalla

para alcanzar uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el de reducir a la mitad la extrema pobreza para 2015, se librara en los tugurios del mundo”.

En base al carácter y fundamentos de su contenido justifican haber subtitulado al trabajo como “un llamamiento a la acción”, enfatizando en que “Las medidas que hoy adopten los gobiernos, las entidades de la sociedad civil y la comunidad internacional pueden redundar en enormes diferencias sociales, medioambientales y en las condiciones de vida”. Se trata, por lo tanto, de un angustioso llamado de atención sobre un futuro que se aproxima a gran velocidad y requiere respuestas inmediatas pero que no es atendido en la medida que lo requiere.

II. LA SITUACIÓN EN ARGENTINA.

De acuerdo al escenario descripto, lo que en Asia y Africa constituye una problemática a enfrentar en las próximas décadas, para Sudamérica y, en especial Argentina, es una cruda y urgida realidad actual hasta ahora no tomada en cuenta. Esta parte del mundo solo registra dos índices nacionales más altos: Venezuela, que tiene 94.0% de su población viviendo en centros urbanos, y Uruguay donde representa el 92.0%. Inmediatamente después de ellos se ubica nuestro país donde, según el Censo Nacional de Población 2001, esa relación era del 89.3%. Seguramente, cuando se realice el próximo relevamiento, la tendencia -que continúa sin interrupción- exhibirá una proporción aún mas elevada.

La misma problemática fue tratada, con un enfoque similar de su perspectiva futura, a través de un trabajo elaborado hace 36 años (Salvador Treber-“Finanzas Municipales”-en “Temas sobre Economía el Sector Público” -Tomo II- págs. 519 a 544) Ya se avisoraba entonces la inminencia de tales aspectos, tanto a nivel mundial, como nacional. En nuestro caso surgían con claridad de comparar los datos del Cuarto Censo Nacional de Población (1947), en que los centros urbanos registraron el 62.5% de la población, con respecto a los de 1970 en que ese indicador llegó al 77.1%. Si en ese momento ya debía haber despertado inquietud tal tendencia, la desaprensiva actitud adoptada requiere romper con ella de inmediato pues se agravó considerablemente la situación debido a que en 1980 llegó al 83.0% y, en 2001, al antes mencionado índice del 89.3%.

Los países de ingresos altos que enfrentan una relación migratoria y concentración urbana similares, han tomado sus providencias. Además de una enérgica descentralización en la prestación de los servicios tradicionales, han procedido a hacer lo propio con los de salud, educación, sanitarios e infraestructura vial; solo reservando a los gobiernos de jurisdicciones

superiores los que se vinculan a un mayor radio espacial que queda fuera de dichos circuitos. Este enfoque exige una revisión permanente, muy de fondo, en cuanto a revisar la superada composición que la tradicional asignación de recursos ya que la existente no es apta ni fue concebida para atender esa demanda en continua expansión cualitativa y cuantitativa de servicios e inversiones.

El mencionado proceso de descentralización e incremento de las funciones públicas que protagonizan las áreas urbanas se refleja nítidamente en el aumento -tanto en términos absolutos como relativos- de los gastos localizados que deben ejecutarse en dicho ámbito. Su financiamiento está muy relacionado con la organización gubernamental -unitaria o federal- y las normas constitucionales que las caracterizan. Bajo esta última modalidad político-institucional, es muy notoria la tendencia en los países mas avanzados de ampliar las facultades tributarias de los municipios y, obviamente, el desarrollo creciente de sus funciones.

Argentina exhibe un evidente retraso en ese aspecto pues las variaciones porcentuales marcan un estancamiento, cuando no una involución en tal sentido, tal como se puede advertir en el cuadro siguiente:

Jurisdicción	Gastos Totales (en %)				
	1980	1991	1995	2000	2004
Nacional	61.17	59.14	57.37	53.25	55.19
23 Provincias y Capital Federal	29.87	31.34	33.30	37.23	35.86
Municipios	8.96	9.52	9.33	9.52	8.95

Fuente: *S.Treber y colaboradores- “El Gasto Público consolidado en Argentina (1980-2000) y F.M.I. (Anuario Estadístico de Cuentas Públicas)*

En cuanto al financiamiento tributario de administración propia por parte de los municipios, la tendencia más notoria es la mayor dependencia de recursos de esa naturaleza transferidos por las jurisdicciones superiores. Parece como muy evidente el decrecimiento progresivo de su participación con respecto a los ingresos consolidados totales que corresponden a los mismos ejercicios considerados precedentemente, con un preocupante punto de inflexión a partir del ejercicio fiscal 2000.

Ejercicio	Rec Trib.Adm.Prop./ Consol.Nac.(%)
1980	41.76
1991	46.00
1995	45.43
2000	34.29
2004	33.74

En cuanto a su relación respecto al P.B.I., en 1991 era equivalente al 0.726% del mismo; índice éste que se eleva a 0.996% en 1995; marcando así el incremento mas significativo de la serie. Desde entonces ha seguido esa misma tendencia, pero a un ritmo menor pues en el año 2000 representaron 1.13% para llegar a 1.24% en 2004. Resulta importante destacar que en la última década analizada se operó, en forma paralela y simultánea, una reducción relativa que coincide con, una considerable baja en la participación del financiamiento tributario de administración propia de los municipios, pese a que es mayor la proporción dentro del total de ingresos consolidados de las tres jurisdicciones. Esto ha sido posible pues el gasto total a valores constantes se redujo en un 40.35%; con lo cual surge que ha habido un retroceso en su cuantía que se contrapone con la evolución en sentido inverso de la demanda de servicios que debe atender esa jurisdicción Solo para mantener la relación existente en 1995 debió ascender al 2.08% del P.B.I.

III. LAS FACULTADES TRIBUTARIAS DE LOS MUNICIPIOS.

El texto de la Constitución Nacional anterior a la reforma introducida de 1994 contenía una única mención específica respecto de los municipios. El artículo 5° de la misma lo hace -no estaba entre los susceptibles de reforma- al establecer en forma imperativa que las Constituciones de cada provincia, además de armonizar en cuanto a "...principios, declaraciones y garantías" previstas por aquella, deben asegurar...su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria". Estas son las únicas condiciones exigidas para garantizar "...a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones".

La doctrina y jurisprudencia, salvo la honrosa disidencia del doctor Giuliani Fonrouge, han coincidido en que la Nación y las provincias están dotadas de poder tributario originario pero que el de los municipios es derivado y limitado según las facultades que le concedan dichas provincias a través del respectivo texto constitucional complementado por las leyes que en

consecuencia dicten sobre dicha materia. El tratadista antes citado sostuvo con firmeza, pero en soledad, que la mención hecha sobre imprescindible vigencia del “régimen municipal” implica el reconocimiento tácito de su autonomía y, por tanto, una amplia autorización a legislar sobre tributos dentro de ese ámbito.

El criterio prevalente fué el de admitir que solo debían tener posibilidades de atender los gastos que atendieran la demanda derivada de las necesidades de sus habitantes y que, por su naturaleza o conveniencia operativa, estuvieren a su cargo mediante el pago de tasas. Como consecuencia de ello surgió la tesis que debían ser financiados apelando a la implementación de dicho tributo. Dado que las mencionadas tasas son retributivas y se rigen por el principio de la contraprestación, se limita muy seriamente sus posibilidades de encarar y financiar con ellas actividades o emprendimientos que hacen al interés general pero no se identifican con ningún vecino en particular, aún cuando hagan a las necesidades propias de la vida comunitaria, especialmente acrecidas debido a la superconcentración urbana y la amplitud que asumen los requerimientos actuales. La primera flexibilización en tan rígido criterio tuvo como consecuencia admitir que el “principio de razonabilidad” que debía mediar entre el costo del servicio y el monto de la tasa -los fallos habían fijado que aquél debía, por lo menos, representar el 40.0% de ésta- no debía medirse unitariamente en cada caso sino considerando ambos conceptos en forma global. Aún así, el margen -hasta el 60.0% de las tasas cobradas- que podía afectarse a cubrir requerimientos de la administración central, la ampliación de servicios y provisión de infraestructura en áreas no susceptibles de medirse bajo la regla de la divisibilidad, obligó a crear tributos que, en esencia, son impuestos encubiertos y no tasas, procurando legislarlos bajo una forma tal que no pudieran ser fácilmente objetados como ilegales por extralimitación en el ejercicio de las facultades delegadas y del poder fiscal derivado.

Las reformas introducidas a la Constitución Nacional en 1994, a través del artículo 123°, estableció en forma explícita lo que Giuliani Fonrouge consideraba como implícito en el texto original. De esta forma, queda muy claro que “Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”. Una mención adicional se ha introducido en el inciso 30 del artículo 75°, que enumera las “Atribuciones del Congreso”, al establecer que “Las autoridades provinciales y municipales

conservarán los poderes de policía e imposición...”; lo cual vendría a convalidar con rango constitucional todo lo que en esa materia se venía aplicando hasta entonces.

Los intérpretes no coinciden en el alcance de las modificaciones introducidas. Algunos han elaborado un concepto restrictivo que denominan “autonomía limitada”; otros, inexplicablemente, todavía mantienen la posición anterior que los municipios deben financiarse exclusivamente con tasas y, un tercer grupo entiende que dichos textos han actualizado y puesto en consonancia la tendencia mundial, haciéndose eco de las nuevas exigencias derivadas de las cada vez más grandes y complejas administraciones urbanas, otorgándoles al efecto facultades impositivas amplias.

En cuanto a la Provincias de Córdoba, su Constitución del año 2001 trata el régimen de las “Municipalidades y Comunas” en su Título Segundo- artículo 180° a 194°. En el primero de ellos consagra en forma plena la autonomía y que “Los municipios son independientes de todo otro poder en el ejercicio de sus atribuciones y las leyes que en su consecuencia se dicten”. Además les “reconoce la existencia como una comunidad natural fundada en la convivencia...”; lo cual tiene su fundamento en que muchos centros urbanos fueron muy anteriores a la delimitación y existencia legal de las provincias. El único requisito para ser reconocido como tal es que constituya un “...asentamiento estable de mas de dos mil habitantes” y prevé que cuando adquieren la “...categoría de ciudades, pueden dictar sus Cartas Orgánicas” (Art. 181°). Se reserva la calidad de “comunidades” a las poblaciones con menos de dos mil habitantes.

El artículo 186° define las “...funciones, atribuciones y finalidades inherentes a la competencia municipal” y, en su inciso 3, les autoriza a “Crear, determinar y percibir los recursos económicos financieros, confeccionar presupuestos, realizar la inversión de recursos y el control de los mismos”. A su vez, en el artículo 188°, se enumeran los recursos de que pueden disponer para el cumplimiento de sus fines. El inciso 1 del mismo menciona a los “Impuestos municipales establecidos en la jurisdicción respectiva, que respeten los principios constitucionales de la tributación y la armonización con el régimen impositivo provincial y federal”. Cabe subrayar que el término “impuestos” está correctamente utilizado en el sentido de denominar una especie o categoría que pueden adoptar los “tributos”; término genérico que los comprende. Ello es ratificado fehacientemente mediante el inciso siguiente que, distinguiéndolos del instrumento precedente, menciona adicionalmente -y por separado- a las “...tasas, derechos, patentes, contribuciones por mejoras...”, con lo cual se ha procurado no

incurrir en la confusión terminológica que existe en el texto del artículo 4° y correlativos de la Constitución Nacional.

En consecuencia, las facultades tributarias de los municipios cordobeses son amplísimas, solo condicionadas por la lógica obligación de respetar “los principios constitucionales” y armonizar con los regímenes vigentes en las jurisdicciones superiores. Dado que la Nación y las Provincias tienen “facultades concurrentes”, tanto en impuestos directos -con límite temporal y ciertas finalidades para la primera- pero plena en materia de indirectos; ello implica que la doble imposición es posible, admitida y legal. La única limitación, por lo tanto, es que la carga no sea confiscatoria, según lo prescripto en el artículo 17° en forma general. La Corte Suprema de la Nación ha fijado sobre el tema ciertos criterios; aunque nunca ha sido elevado a su consideración un caso que verse sobre impuestos indirectos, seguramente por ser trasladables a los precios finales y no incidir sobre el patrimonio de los titulares que cubren el circuito de producción y comercialización en sus diversas etapas.

La conclusión es que poseen los resortes jurídicos para proveerse de ingresos de administración propia en medida suficiente para disponer no solo servicios divisibles, sino también los que hacen al desarrollo de los centros urbanos, cualquiera fuere su dimensión y complejidad.

IV. EVALUACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA ACTUAL-SOLUCIONES POSIBLES.

El desarrollo precedente ha puesto especial énfasis en marcar la acelerada despoblación de las áreas rurales y consiguiente concentración en los centros urbanos, generando una compleja y variada demanda de servicios a sus respectivas administraciones que obligan a disponer para su satisfacción de recursos suficientes, destinados a cubrir el consiguiente crecimiento del gasto público.

A su vez, el ejercicio actual del poder de imposición expresado a través de la relación entre la recaudación consolidada nacional en el ejercicio fiscal 2006 que ascendió al 27.90%% del P.B.I. es mínimo. La distribución jurisdiccional revela que, dentro de ese total, a la Nación le adjudica un 22.92%, a las 23 provincias y Capital Federal, 3.54% y al conjunto de municipios, 1.44%. Estos últimos, con el aporte que les transfieren las dos superiores, procuran satisfacer los requerimientos y necesidades en alza que surgen de la hiperurbanización.

No hay estudios confiables que develen el grado de cobertura logrado; solo se intuye por vía de las múltiples carencias y evidente insuficiencia que existen en muchas áreas prioritarias,

que no hay una razonable correspondencia entre el costo total de servicios para que las atiendan mas plenamente y no disponen de los fondos que debieran afectarse a cumplir ese objetivo. Sería necesario y urgente proyectar un esquema asignatorio de funciones que optimice tales prestaciones; el cual proporcionaría una información más precisa sobre lo que debe adjudicarse a cada jurisdicción para alcanzar dicho óptimo.

Ello implica un replanteo integral de sobre cómo debiera distribuirse el ejercicio del poder fiscal para compatibilizarlo; modelo éste que permitiría diseñar un nuevo enfoque en materia de coparticipación o redistribución del mismo. La experiencia internacional indica que muchos servicios existentes o a establecerse en el futuro, deberán ser descentralizados para su más eficaz prestación y que los municipios se constituyen en destinatarios naturales y crecientes de tales funciones. El problema estriba en detectar cuáles tienen o pueden adquirir la capacidad operativa indispensable para cumplir con ellas adecuadamente. Esa investigación exige incluir una precisa calificación y coadyuvar a seleccionar las grandes ciudades y de dimensión media, con facultades y responsabilidades más amplias o acotadas de acción, según la bondad alcanzada por su aparato administrativo.

En materia de ingresos tributarios, las opciones alternativas serían:

- a) Incremento en el rendimiento de los ya existentes y/o creación de nuevos que permitan financiar las mayores responsabilidades que asuman en cada caso. Este criterio ha sido seguido en Estados Unidos y Brasil, países de organización federal y gran extensión; donde el ejercicio del poder fiscal de los municipios ha llegado a representar el equivalente al 5.40% y 6.18% de su P.B.I. respectivamente.
- b) Mayores aportes provenientes de la Nación y las respectivas provincias. En este caso debieran surgir de importes que éstas resignen o nuevos ingresos generados con ese fin mediante tributos adicionales.
- c) Una combinación de los dos supuestos anteriores.

La única opción que debe ser descartada sería seguir no haciendo nada e ignorar la problemática derivada de la hiperconcentración urbana.

UNIVERSIDADE NACIONAL DE CÓRDOBA
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

THIAGO TULLIO GOUVEIA GONÇALVES

**REFORMAS NA TRIBUTAÇÃO DO
IMPOSTO DE RENDA NO BRASIL**

CÓRDOBA, ARGENTINA

2007

THIAGO TULLIO GOUVEIA GONÇALVES

**REFORMAS NA TRIBUTAÇÃO DO IMPOSTO
DE RENDA NO BRASIL**

Trabalho exposto na 40ª Jornada Internacional de Finanças Públicas, como critério de apresentação e análise de projetos, realizado para a Universidade Nacional de Córdoba, Faculdade de Ciências Econômicas.

CÓRDOBA, ARGENTINA

2007

SUMÁRIO

Apresentação	4
Introdução	5
Objetivo e Justificativa para uma Reforma Tributária	6
Marcos históricos no sistema tributário brasileiro	7
Impasses no Sistema Tributário Nacional	10
Necessidade de uma Reforma Fiscal	10
A Carga Tributária Brasileira	12
A Curva de Lafer e as faixas de tributação	14
Simplificação do Resultado na Reforma do Imposto de Renda	17
Imposto na Fonte – Pessoa Jurídica	19
A questão social do Imposto de Renda	22
A necessidade de uma Reforma Tributária por completo	25
Conclusão	28
Bibliografia	29

APRESENTAÇÃO

O trabalho a seguir tem como objetivo a apresentação de novas idéias, algumas já expostas no Brasil, aliadas a estudos e interpretações do autor nas 40^º Jornadas Internacionais de Finanças Públicas na Universidade Nacional de Córdoba a fim de se ter uma reformulação no sistema tributário nacional, saindo de seu modelo arcaico e evoluindo de acordo com as inovações na política econômica brasileira.

INTRODUÇÃO

Não é de hoje que se tem muita reclamação sobre o nosso sistema tributário devido a sua alta complexidade e alta carga de contribuição. Desde o período imperial a tributação já existia, porém menos extorsiva, na medida em que foi passando o tempo, a base de incidência se alterava, até chegar na renda – e ser o principal meio de receita tributária. Outrossim, queremos reverter a situação e apenas nos provermos de um sistema mais justo, que corresponda as necessidades do Estado e não deixe de promover seu caráter social.

Objetivo e Justificativa para uma Reforma Tributária

A aplicação da Reforma Tributária transita há tempos no país como integrante do elenco da Reforma Constitucional, ou mesmo fora dela, sendo tratado como um tema a parte. No entanto, sua complexidade e suas conseqüências aliadas ao jogo político dos atuais partidos, vem retardando a sua aplicação.

O objetivo principal da Reforma Tributária é garantir o equilíbrio permanente nas contas públicas, bem como a estabilidade da economia à longo prazo.

Com o objetivo também de redistribuir a renda e alimentar o crescimento econômico (direta e/ou indiretamente), os tributos lançados devem respeitar a capacidade contributiva de cada cidadão e de cada empresa, assim como evitar a criação de distorções e desestímulo às atividades econômicas profissionais.

A ausência de um sistema estimulante da atividade produtiva e promotora da justiça social e tributária intensificou as discussões sobre uma reforma na tributação. O atual modelo tributário-fiscal do Brasil tem produzido um efeito de grande desânimo ao trabalho regulamentado e à produção.

O acontecido contemporaneamente, é que esse modelo pífio de tributação serve como incentivo à disseminação da evasão fiscal ao pagamento de determinado tributo (devido a sua alta tarifa ou grande complexidade), assim criam-se novos tributos para

compensar as receitas evasadas da “contribuição” anterior. Ironicamente, nota-se que o nível de arrecadação tributária permanece numa constata, o que acontece então é a manutenção de um verdadeiro círculo vicioso.

Todavia, os contribuintes clamam por uma reforma que alivie a carga tributária, diminua o número de tributos e promova uma considerável simplificação no sistema tributário de maneira corrigir as injustiças praticadas atualmente. Entretanto, a conciliação do objetivo governo de um aumento de arrecadação com as exigências da sociedade de diminuição da carga tributária constituem um empasse difícil de ser solucionado.

Marcos históricos no sistema tributário brasileiro

No período Imperial, pode –se afirmar que boa parte da contribuição tributária provinha do imposto de importação, que chegou a ser responsável por metade da arrecadação do país, a justificativa para o fato era a economia extremamente agrícola e aberta, o que gerava negociações do tipo comércio exterior.

Em 1891, com a Consolidação Republicana, buscou-se no modelo Estado-Unidense adotar um regime federativo, visando conferir aos Estados e aos Municípios autonomia financeira por meio de receitas próprias, e estabeleceu-se assim, um sistema de

discriminação de rendas tributárias à União, Estados e Municípios.

A partir de 1930, com a instalação da Grande Depressão, o Brasil perde grande parte da receita tributária advinda do Imposto de Importação (até então advindo do comércio exterior, com atenção especial ao café). Dessa maneira, o Governo viu-se obrigado a buscar receitas através da tributação com bases domésticas; crescendo assim a importância dos impostos de consumo e demais impostos de rendimentos.

Com a Constituição de 18 de Setembro de 1946, sistematizou-se o sistema brasileiro de tributação de maneira mais pormenorizada, fixando uma discriminação de rendas rígidas. Embora não tenha promovido uma reforma na estrutura tributária nacional, essa “Carta” promoveu uma discriminação de rendas entre as esferas do Governo, institucionalizando um sistema de transferência de impostos e impondo limitações ao poder de tributar, beneficiando a população.

Durante o período de 1946 – 1966 cresce a importância dos impostos internos sobre os produtos.

Prestes a uma Reforma Tributária, o imposto de consumo é responsável por mais de 45% das receitas da União, impostos de vendas e consignações

*Carta Magna -Em si mesma, a expressão *Carta Magna* quer apenas dizer *diploma maior* ou *suprema legislação*. Por não se tratar de expressão técnica, seu uso não se restringe necessariamente às constituições outorgadas, nem se vincula com exclusividade à lei federal, de modo que não há problema algum em se dizer, por exemplo, a *Carta Magna do Estado de São Paulo*, querendo referir-se à Constituição do Estado de São Paulo.

correspondem a quase 90% da receita tributária total do país, e ainda assim, não são capazes de cobrir as necessidades de dispêndio dos três níveis de Governo. Foi então que em 1867, uma outra Carta incorporou à Emenda constitucional uma autêntica Reforma tributária, pressupondo um capítulo único na Constituição Federal, que regeu o país até a Constituição Federal de 1988.

Em 5 de outubro de 1988, a nova Constituição Federal dedica o capítulo I do Título VI (Da tributação e do orçamento) ao Sistema Tributário Nacional. Todavia, o Brasil é uma república federativa constituída por Estados-membros, Distrito federal e Municípios, outrossim, a constituição enfatiza a autonomia dos entes subnacionais que compreendem a organização político-administrativa do país.

Dessa maneira, este trabalho estrutura um sistema que combina competências exclusivas aos órgãos do sistema federativo. Caracteriza-se principalmente pela descontabilização e fortalecimento dos Estados e Municípios.

A titularidade dos tributos é outorgada às pessoas políticas de direito público interno de conformidade com as diretrizes estabelecidas na Constituição Federal.

Impasses no Sistema Tributário Nacional

No ponto de vista dos governantes, o maior problema referente à questão tributária é a crença na incapacidade de arrecadação de recursos suficientes para equilibrar o orçamento.

Já na ótica dos empresários e população, os tributos (impostos, taxas e contribuições) são estratosféricos e desestimuladores a qualquer tipo de investimento, produção e/ou contratações. Existe ainda a afirmação por parte da sociedade de que a atual cadeia de tributos é muito complexa, injusta e por demais onerosa, indiretamente promove a concentração de renda, a possibilidade de sonegação e evasão, sem citar a simples e pura inadimplência.

Enfim, observamos atualmente que a solução para este impasse seria a descoberta da fórmula ideal que trouxesse um equilíbrio entre gastos públicos e as arrecadações, tornando a receita advinda da tributação apenas um complemento desta equação mágica.

Necessidade de uma Reforma Fiscal

Já há alguns anos, o Brasil vem realizando alterações e pequenas Reformas Tributárias no que diz respeito a receita, isso se deve as sucessivas transformações concretizadas nos últimos anos apenas visam cobrir o rombo deixado pelos excessivos e

repetitivos Órgãos Públicos.

Não é de hoje que grupos de pensadores, economistas e diplomatas (inclusive de outros países) nos aconselham à adoção de uma política fiscal mais austera, um estudo sobre a quantidade de empregos públicos e grandes fortunas pagas aos políticos – idéias estas já expostas no polêmico Consenso de Washington e criticadas por muitos como sendo imposições dos países desenvolvidos de políticas neoliberais.

Assim, o Brasil necessita de uma Reforma Fiscal que reformule o modelo de tributação pelo lado da defesa pública, onde se redefina um modelo e tamanho de Estado que a sociedade deseje e possa suportar.

Nesse raciocínio, seriam implantadas medidas para reduzir os gastos públicos, como por exemplo, os inúmeros municípios que não possuem renda própria e não são capazes de cobrar seus impostos como ISS e IPTU, assim, utilizam recursos do Fundo de Participação dos Municípios para custear suas despesas. Lembremos também da importância da Lei de Responsabilidade Fiscal e sua correta aplicação por parte dos governantes.

Também devem ser tomadas medidas semelhantes as dos Estados Unidos no sentido de aumentar a eficiência dos seus serviços e reduzir seus custos dentro do montante de arrecadação que o novo modelo tributário irá lhe atribuir, com o objetivo de transparecer, cada vez mais, as contas públicas.

A Carga Tributária Brasileira

Todos sabem que outra questão de extrema relevância quando se trata de tributação é a qualidade dos serviços oferecidos e prestados pelo governo.

Para um país que possui uma das mais altas e volumosas cargas tributárias do mundo, deveria-se esperar excelência em no mínimo metade destes serviços, entretanto observa-se o elevado nível de degradação nos mesmos que sensivelmente esta abaixo da qualidade esperada.

As autoridades fazendárias afirmam que para cada real gasto, um é sonegado ou evasado, e em razão dessas discipações, alguns contribuintes têm arrecadado uma carga tributária muito alta e diferente de muitos outros, mesmo salva as proporções, o que torna injusto o nosso sistema tributário.

Assim, alguns contribuintes pagam muito e muitos não pagam, ou pagam pouco; o que abre possibilidade de criação para arrecadar o montante perdido anteriormente – o que acarreta o já comentado círculo vicioso.

A ampliação da base de incidência poderá proporcionar um aumento global da carga tributária, mas com perceptível redução na carga individual. Porém existem alguns agravantes que retardam o cálculo da reforma tributária e a quantificação de qualquer proposta de mudança no sistema tributário, bem como a precariedade na repartição da receita

arrecadada entre os três níveis de Governo (União, Estados e Municípios) e divergência no valor real do PIB.

O segundo item que segura a reforma acima, são as dúvidas relativas às cifras da economia informal e a magnitude da evasão fiscal.

As estatísticas oficiais, quando existentes, revelam dados antigos e que não levam em conta a economia informal e os níveis de sonegação. Dessa maneira, não se tem bases confiáveis para a elaboração de cálculos precisos a respeito do assunto abordado. Com o intuito de lustrar essa situação, observamos as seguintes observações num estudo realizado pela Receita Federal:

“Em 1999, o Brasil tinha uma população com cerca de 158 milhões de pessoas, destes 128 milhões tinham idade para trabalhar, mas somente 70 milhões exercia esse tipo de atividade. Dos que trabalhavam, somente 29 milhões estavam formalizados e apenas um grupo de 11 milhões declaravam com Imposto de Renda. Destes, somente 4 milhões tiveram após o ajuste de contas, impostos a pagar. Na ponta do lápis, contribuir com o Imposto de Renda é realmente algo para poucos, de cada 100 brasileiros, apenas 7 em média declaram, e menos de 3 apresentam impostos devidos à Receita Federal.”

A Curva de Lafer e as faixas de tributação

Arthur D. Lafer, economista norte-americano, elaborou estudos que resultaram na Curva de Lafer (relacionando arrecadação do imposto com a carga tributária) que comprova dado um aumento ou queda nas alíquotas, a relação pode ser direta ou indiretamente proporcional ligada ao aumento ou queda da arrecadação tributária.

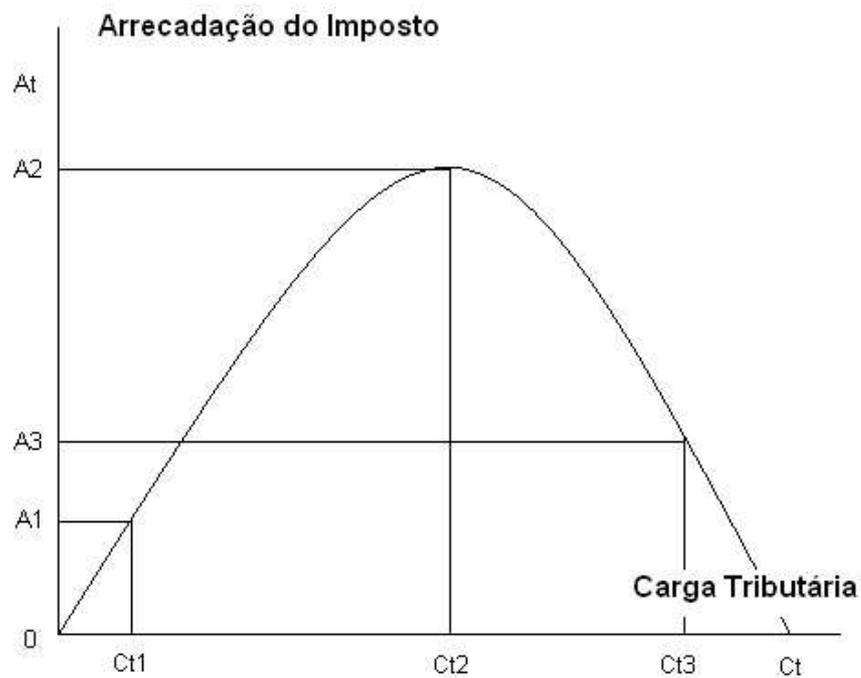
A teoria diz simplesmente que quando a carga tributária é baixa, a relação entre essas duas variáveis é positiva, ou seja, num primeiro momento, uma pequena elevação na carga tributária proporciona um aumento no total da arrecadação de tributos por parte do setor público. Contudo, depois de alcançar um ponto máximo de arrecadação, a curva sofre uma inflexão e a relação passa a ser negativa. Se o governo tentar elevar ainda mais essa carga tributária ele começa perder arrecadação em vez de aumentar sua receita

Lafer aponta como justificativa central para explicar a ocorrência de tal fenômeno, o fato de que uma carga tributária, quando muito elevada estimula a evasão fiscal (sonegação de impostos) e fomenta as atividades informais e ilegais. Isso gera por sua vez, desestímulo sobre os negócios em geral da economia formal, diminuindo assim a base de incidência da tributação.

Assim, sob a luz dessa teoria, quando a carga tributária de um país chega a esse estágio uma saída

para elevar a arrecadação e, ao mesmo tempo, desonerar o consumo e a produção, ao contrário do que se pensa, seria proceder a uma reforma que produzisse uma diminuição na carga tributária, o que implicaria não em uma queda, mais em uma elevação da arrecadação tributária do setor público.

Curva de Lafer



Alíquotas elevadas reduzem a receita e estimulam a evasão fiscal, visto que a sonegação e o fato de “não precisar” pagar o imposto, faz compensar o risco de ser flagrado burlando a lei.

Em 1988, no Brasil, vivemos uma situação em que foi reduzido de 9 para 2 as faixas de progressividade no Imposto de Renda, havendo um recuo na ultima faixa de 45% para 25%, com a medida a perspectiva era de decréscimo na arrecadação em 20%, todavia revelou-se um aumento de 15% na mesma.

Já em 1994, a lei 8-848 criou para as pessoas físicas uma terceira faixa graduada em 35%, e elevou a faixa de 25% para 26,6%, e constatado foi uma queda na receita tributária em relação ao ano anterior.

Assim, as projeções são de que uma alíquota única de 10% para o Imposto de Renda nas Pessoas Físicas, são de incrementar substancialmente um aumento na receita tributária e conseqüentemente, uma queda na sonegação.

Dadas as evidências que fundamentam essa afirmação, tem-se o fato de que as deduções nas alíquotas do Imposto de Renda, na maioria das vezes representam ganham substancias na arrecadação. Dessa maneira, tendo no Brasil como em qualquer outro lugar o objetivo de maximizar o volume de contribuição, devemos minimizar o número evasado.

“O alargamento da base do imposto, mediante a definição abrangente da renda e a eliminação das renuncias fiscais, combinada com a redução das alíquotas; ensejarão um aumento no número dos contribuintes e a diminuição dos níveis de evasão e sonegação no Brasil”. Publica o Conselho Federal de Contabilidade. *

“A incidência do Imposto de Renda com uma

alíquota menor, pode estimular pelo menos 50% dos empregados não registrados e dos trabalhadores por conta própria – não formalizados a se legalizarem como contribuintes”; complementa o relatório do Conselho.

Além da regularização perante o FISCO, observa-se a sensação de dever cumprido com a pátria, desse modo a redução na alíquota promoverá um forte estímulo para um aumento nas rendas declaradas pelos contribuintes e um cumprimento espontâneo das obrigações tributárias.

Simplificação do Resultado na Reforma do Imposto de Renda

No “Imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza”, objetiva-se a continuidade do imposto como de competência da União e com os dois diferentes tipos de contribuintes (Pessoa física e Pessoa Jurídica), porém visa-se a adoção de uma alíquota única de 10% (dez por cento) do IRPF sobre os rendimentos do trabalho assalariado a partir de 5 (cinco) salários mínimos, eliminado qualquer espécie de dedução. Sobre os ganhos de capital a alíquota seria de 15% (quinze por cento) e sobre os rendimentos de

Ver Reforma Tributária – Contribuição do Conselho Federal de Contabilidade, Brasília 2003, 2ª edição Atualizada, página23.

aplicações financeiras, exceto a de caderneta de poupança, a alíquota seria de 20% (vinte por cento).

Já no IRPJ, adotar-se-ia a alíquota de 15% (quinze por cento) sobre o lucro real ou presumido, eliminados todos os benefícios e incentivos, mas ampliando a base de cálculo do adicional para lucros superiores a R\$ 200.000,00 por mês ou R\$ 2.400.000,00 por ano. Outrossim, o lucro presumido poderia ter os limites de faturamento majorado para, no mínimo, R\$ 96 milhões.

A justificativa para a mudança, como já dito anteriormente, é o anseio de aumentar a receita tributária advinda do Imposto de Renda e, ao mesmo tempo, eliminar a evasão fiscal.

Na pessoa física, o imposto será retido na fonte pessoa jurídica ou recolhido pelo próprio contribuinte, como é realizado atualmente, por meio do “Carnê-Leão”. Neste raciocínio, a declaração anual será bastante simplificada, uma vez que apenas se demonstrará a situação patrimonial e não haverá diferenças entre impostos a pagar e valores a serem restituídos.

Na pessoa jurídica, o imposto poderia ser recolhido mensalmente, com base no lucro real ou presumido com declaração de ajuste anual. No caso de incentivos fiscais, quando justificados, devem ser substituídos por despesas previstas no orçamento, dando mais transparência e controle aos benefícios concedidos.

Imposto na Fonte – Pessoa Jurídica

Constata-se no Código Tributário Nacional e Constituição Federal, 35º Edição, 2006, Ed. Saraiva Seção IV, artigo 45 Parágrafo único:

“A lei pode atribuir à fonte pagadora de renda ou dos proventos tributáveis a condição de responsável pelo imposto cuja retenção e recolhimento lhe caibam”.

No sistema de tributação do Imposto de Renda pela fonte, não é o próprio beneficiário da renda que recolhe à administração pública o respectivo imposto, essa responsabilidade fica a cargo da fonte pagadora da renda, agora responsável tributário. Ao fazer o pagamento dos rendimentos, a fonte pagadora retém o valor do tributo, pagando ao beneficiário o valor líquido do Imposto de Renda, e o recolhe a administração dentro dos prazos regulamentares.

“Abordar o tema que ensina a metodologia do sistema de arrecadação na fonte consiste em atribuir à própria fonte pagadora do rendimento o encargo de determinar a incidência, calcular o imposto devido pelo beneficiário do rendimento deduzi-lo (retê-lo) do pagamento efetuado a este e, finalmente, recolhê-lo à repartição arrecadadora (...) o que identifica o sistema de arrecadação na fonte são os encargos de reter e recolher o imposto devido, que, por sua vez, identificam a arrecadação na fonte, na sistemática do lançamento, como um tipo de ‘lançamento por homologação’ (CTN,

artigo 150), ou seja, lançamento em que a liquidação do débito fiscal é antecipada pelo contribuinte, com efeito liberatório subordinado à condição resolutiva de seu controle a posteriori pela autoridade fiscal". Comenta Rubens Gomes de Souza, finado tributarista.

Nessa relação de absorção e recolhimento, a fonte torna-se "responsável tributária", ou seja, torna-se sujeito passivo da relação jurídico - tributária. Caso não ocorra a retenção e recolhimento do imposto respectivo, a fonte pagadora ficará obrigada a pagar o respectivo tributo com recursos próprios.

A lei pode atribuir à fonte pagadora de renda ou proventos tributáveis a condição de responsável pelo desconto e pelo recolhimento do imposto. Existem duas espécies de recolhimento de imposto na fonte:

- Imposto de Renda na Fonte por antecipação: é o imposto descontado que pode ser deduzido daquele apurado na declaração de Ajuste Anual (Pessoa Física) ou na Declaração da Pessoa Jurídica (DIPJ) (ex. salários, honorários, pré-labore, férias...);
- Imposto de Renda na Fonte: conhecido como "exclusivo na fonte" ou "tributação definitiva", em que o beneficiário do rendimento não pode compensar o imposto que foi descontado na Declaração de Ajustes Anuais ou na DIPJ (13º salário, loteria, financeiro-beneficiária).

Todo o imposto retirado na fonte sobre os rendimentos pagos será recolhido para o Governo Federal, exceto o Imposto de Renda que vier a ser

retido pelos Estados, Municípios e suas autarquias, o qual deverá ser incorporado aos respectivos patrimônios.

Assim, a Retenção pode ser exclusiva na fonte ou retida por antecipação do devido.

O recolhimento pode ser dado de três diferentes formas: Maior (o contribuinte poderá compensar o valor pago a maior com a importância devida para o período subsequente), Menor (o contribuinte deverá recolher a diferença com os acréscimos legais) ou Indevido (o contribuinte poderá compensar o valor pago indevidamente com a importância devida para o período subsequente).

Os órgãos de Administração Federal direta, as autarquias e as fundações federais deverão descontar na fonte dos pagamentos que efetuarem as pessoas jurídicas, pelo fornecimento de bens ou prestação de serviços em geral, inclusive obras, o imposto e contribuições. Algumas seguem abaixo:

- Empresas Públicas;
- Sociedades de Economia Mista;
- Demais entidades em que a união, direta ou indiretamente, atenda a maioria do Capital Social com direito a voto, e que delas recebam recurso do Tesouro Nacional e estejam obrigados a registrar sua execução orçamentária e financeira na modalidade voltada ao sistema integrado da Administração Financeira do Governo Federal.

Todavia, com esse modelo de contribuição de

Imposto de Renda pela fonte, diminui-se ainda mais, a possibilidade de sonegação e evasão fiscal por parte dos contribuintes - pessoa física.

A questão social do Imposto de Renda

Muito se discute em torno da contribuição social deste imposto, alguns estudiosos afirmam que o principal motivo da existência do Imposto de Renda é a função de redistribuir a renda na tentativa de reduzir a desigualdade social, todavia não é exatamente isso que encontramos nos artigos 153 e 154 da Constituição Federal, onde relaciona-se os Impostos cuja instituição de cobrança é de competência privada e exclusiva da União.

O fato gerador desse imposto aprecia-se da seguinte maneira no artigo 243 do Código Tributário Nacional:

“O Imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza tem como fato gerador a aquisição da disponibilidade econômica ou jurídica: I) de Renda assim entendido o produto do Capital, do Trabalho ou da Combinação de ambos; II) de proventos de qualquer natureza, assim entendidos os acréscimos patrimoniais não compreendidos no inciso anterior”

Acrescenta-se na legislação desse imposto o tópico abaixo, presente na Constituição Federal artigos 157 e 158:

Função:

- *Fiscal: é principal fonte de receita tributária.*
- *Extrafiscal: emprega-se como instrumento de redistribuição de renda, buscando manter em equilíbrio o desenvolvimento econômico das diversas regiões. Incentivos fiscais – recursos tirados do Imposto de Renda para financiar atividades da SUDENE, SUDAM e SUDEPE, incrementando o desenvolvimento econômico regional.*

Como se observa na própria legislação, o vulgo Imposto de Renda não tem como principal e única função a redistribuição da renda.

Outrossim, acreditamos na possibilidade de outras interferências tributárias indiretas na busca da diminuição da desigualdade social.

Igualmente, temos que uma maior ou menor incidência de impostos como IPI, IOF e IGF, além de outros já existentes, poderiam captar uma melhor receita dos melhores atribuídos financeiramente e ser gasto com os mais carentes, assim, adotar-se-ia uma única faixa de tributação de determinados impostos e flutuaria a de outros que permitissem esse tipo de discrepância.

Abaixo, há a apresentação de alguns exemplos dessa variação nas alíquotas de determinados impostos “passíveis de seleção”:

- Imposto sobre produtos Industrializados – IPI

Imposto de competência da União e que tem parte das receitas distribuídas aos Estados e Municípios (tratado

na Constituição Federal artigo 159, parágrafo I e II), o IPI poderia ajudar na redistribuição da renda com taxas maiores para produtos de menor essencialidade para a população em geral e que são adquiridos pela classe A da sociedade, ou seja, artigos de luxo como grandes carros e aeronaves, por exemplo.

Assim como existe para o cigarro, uma tributação de 365,63%, a taxa deveria ser elevada para produtos como os citados acima, e menores para os que são mais menos indispensáveis à sobrevivência.

- Imposto sobre operação de crédito, câmbio e seguro e sobre operações relativas a títulos de valores imobiliários – IOF

Também de competência da União, têm-se no IOF outra possibilidade para tratamento diferenciado, como imposto discriminatório de renda, uma vez que eleve-se a alíquota para operações de montantes altos para pessoas físicas e atuando de maneira contrária para transações dentro de um determinado teto.

- Imposto sobre Grandes Fortunas – IGF

Passado mais de 10 anos cogita-se que as classes dominantes e a opção política dos integrantes do legislativo, nada fizeram no sentido de instituir e cobrar esse tipo de imposto. Este tributo foi lançado através da nova constituição, como de competência da União, possui um profundo alcance social na redistribuição de renda para a realização da justiça fiscal e sócia.

No entanto, aguarda-se a lei complementar que se refere ao artigo 146, com o objetivo de definir quanto é

uma grande fortuna e quais bens integrarão o patrimônio, bem como quem pode ser o contribuinte (Pessoa Física ou Jurídica).

Lembrando que essas são medidas possíveis de ser adotadas para a redistribuição de renda com caráter social para as Pessoas Físicas

Refletindo o conteúdo exposto, provamos que existe a possibilidade de se reduzir a desigualdade social no Brasil por meio de outros impostos que não seja o Imposto de Renda, além do IPI, IOF, IGF, já existem outros como IPVA, IPTU, ITR que se fossem melhores aplicados, poderiam contribuir bem mais para a tão clamada justiça social.

A necessidade de uma Reforma Tributária por completo

A melhor solução a longo prazo, com certeza seria uma completa reestruturação no sistema tributário nacional, no entanto o objetivo principal no momento é apenas trocar peças de lugar para que ele se torne mais transparente e lógico.

O tema central da administração tributária, assim como o de qualquer empresa privada, é arrecadar o maior volume de receita de acordo com o previsto na legislação e com o menor custo possível.

A fórmula ideal para reduzir o custo das arrecadações é pelo cumprimento espontâneo das

obrigações tributárias* por parte dos contribuintes. Mas isso apenas acontecerá se o sistema tributário for simplificado, abrigar uma redução de carga individual e a formalização e apuração do crédito tributário, através da utilização de documentos simultâneos e de fácil execução.

Ou então para uma solução a médio prazo, deve-se fornecer uma estrutura educacional com serviços de atendimento e orientação ao contribuinte, aliado a uma postura disciplinar que acione mecanismos de cobrança imediata no momento em que o contribuinte não cumpra com sua obrigação.

Todavia, é de caráter extremamente relevante que se aumente o número de contribuintes, diminua-se o número de impostos (fundindo os já existentes), alargue-se a base de incidência e ocorra a simplificação nos procedimentos, o que apenas é possível com uma administração tributária profissionalizada, atualizada tecnologicamente e que disponha de recursos humanos competentes.

No mais, é urgente reformar-se a Constituição, para dela retirar os entraves tributários que desestimula os investimentos, dificultam a produção e o emprego, oneram as exportações e discriminam o produto interno em relação ao similar importado. No âmbito político, devem ser criadas travas que visam dificultar a “guerra

* Entende-se por obrigação tributária, a obrigação legal que consiste numa prestação, positiva ou negativa, instituída em favor do Estado e que se traduz em pagar tributo ou penalidade, ou em fazer ou deixar de fazer algo no interesse do FISCO.

fiscal” entre Estados e Federação e fortaleçam as garantias constitucionais dadas ao cidadão.

Os sentimentos de justiça, simplicidade e utilidade que o contribuinte deverá ter são fatores primordiais para ele contribuir espontaneamente com suas obrigações e ajudar a administração tributária da União, dos Estados e dos Municípios.

CONCLUSÃO

Com base no relatório exposto, estamos apresentando o que acreditamos ser solução no curto prazo para o sistema tributário brasileiro, em específico no Imposto de Renda.

De acordo com o revelado, apostamos na forte diminuição da evasão e sonegação tributária e numa simplificação do atual modelo, que aliado à diminuição de faixas gradativas e de seus respectivos valores, acarretará num montante maior advindo desse tributo, através de uma elevação na quantidade dos contribuintes e não nos níveis dos valores já existentes.

Igualmente, apela-se para um melhor gasto desse montante, principalmente com os mais carentes, que esperam por um longo tempo um aumento nas oportunidades sociais.

Bibliografia

<http://www.migalhas.com.br/> Esta matéria foi colocada no ar originalmente em 5 de abril de 2006 , acesso em 01/08/2007.

OSWALDO CRUZ, Publicação, Conjuntura Ano III, nº 3 – Novembro 2003 , http://www.oswaldocruz.br/Download/arquivos/conjuntura/novembro_2003.pdf , acesso em 01/08/2007.

ORLANDO ASSUNÇÃO FERNANDES, Texto “A curva de Lafer” na publicação Oswaldo Cruz Conjuntura Ano III, nº 3 – Novembro 2003.

<http://www.febraban.org.br/Arquivo/Servicos/Dicionario/ConsultaDic.asp?wletra=C#> , acesso em 01/08/2007.

Código Tributário Nacional e Constituição Federal 35º Edição 2006 Ed. Saraiva Seção página 10 - Seção IV

YOSHIKI ICHIHARA, Direito tributário - Editora Jurídico Atlas – 14ª edição.

DEJALMA DE CAMPOS e EDVALDO BRITO, Direito tributário Contemporâneo – Estudos de Especialistas – Coord. Dejalma de Campos e Edvaldo Brito Editora Atlas - 1995.

<http://www.fiscosoft.com.br>, acesso em 03/08/2007.

MARCELO MAGALHÃES PEIXOTO, Sistematização do Imposto de Renda Retido na Fonte Elaborado em 07.2000 - <http://jus2.uol.com.br> - Acesso em 03/08/2007

Tributação no Mercado Financeiro e de Capitais, Ed. Dialética 1999 - p. 171, 171.

THOMSON, MANCHEZIM, AZEVEDO e CONCÓRDIM, Manual prático de retenção de impostos e contribuições, 3ª edição, Ed. Thomson, Glauco Manchezim, Osmar R. Azevedo, Renato M. Concórdim, pág 188-196 e 15-22.

MANOELLE SOLDATI, A reforma do Sistema Tributário e o pacto federativo brasileiro, mestrado Faculdade de Direito de Lisboa.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE, Reforma Tributária – Contribuição do Conselho Federal de Contabilidade, Brasília 2003, 2ª Edição.

The impact of privatization on urban water service prices: the Spanish case

Abstract

In this paper we try to explain differences in the average price of domestic water supply services in Spain, paying special attention to the effects of privatisation of the service on price levels. We base our empirical analysis on the application of a 'treatment effects' model on a sample of 53 major urban municipalities. This model accounts for the fact that municipalities do not randomly assign themselves between a group using strictly public ownership and management and a group where all or part of the service has been delegated to a private firm. We find that, once this endogeneity is taken into account, there seems to be a positive and significant effect of privatisation on water price levels.

JEL classification: C21, L33, L95, Q25

Keywords: Urban water services, privatization, water prices, treatment effects

Introduction

One of the basic aims of urban water supply systems is to make compatible higher levels of efficiency with a universal supply of an acceptable quality. Additionally, residential water suppliers are more often than not expected to pursue equity objectives, due to the essential character of water for several uses. Regarding these aspects, there is an unfinished debate about which kind of management (public, private, mixed) is the best option.

The main argument proposed to justify privatization processes has been its advantages in terms of efficiency. Public management is conditioned by several constraints, due for example to multiobjective nature of their problem, or to being more subject to restrictive labour relationships or to those imposed by the political setting. Private management might be able to attract financial resources more easily, and in theory it is characterized by more flexibility and better experience. Therefore, private firms can in principle more easily finance improvements and maintenance of infrastructure and can provide a quicker response to different social demands in a rapidly changing environment (Beecher et al., 1995; Soler, 2003).

However, we can also find arguments against private management. Hall and Lobina (2004) pointed out that the incorporation of private firms into the water sector may lead to permanent conflicts between public and private interests. In fact, after some decades of privatization, several countries now show opposition to further privatizing of public services (Hall et al., 2005). First, water suppliers operate, generally, under conditions of local monopoly or at least in highly concentrated industries. Therefore, it is difficult to

achieve high levels of effective competition, which means that the privatizing water public services should be regarded with caution (Rees, 1998). Second, privatization can be criticized on equity grounds. Sometimes, private suppliers increase prices without a corresponding enhancement in the quality of the service or capacity increases. Hall and Lobina (2004) and Lobina (2005) provide evidence of several privatization processes that have led to price increases that were difficult to justify.

In any event, it is not possible to generalize the findings of a few specific studies, so it would be necessary to consider empirically every particular case. In this respect, Carpentier et al. (2006) and García et al. (2005) investigate the determinants of urban water prices, including the type of management (public or private). In the former (Carpentier et al., 2006) public and private operators are compared, with prices found higher under private management mainly because the operating environment is harder. Local governments are keener to privatize water supply services if there are more technical difficulties in supplying water. García et al. (2005), who analyze the effects of technical factors, competition, and strategies of private firms on water price in France, show that the local strategy of the operator has a significant impact on the water price level. Private operators can set prices below or above costs depending on the specific situation.

In Spain, local governments are expected to provide water supply and wastewater service. However, these services can be managed under alternative regimes. Municipalities can supply water services directly, through a public firm, or they can delegate the provision to a mixed or private firm. In consequence, there are currently a broad variety of management forms in the Spanish urban water sector. In 2002, (AEAS, 2004) 42% of the

population was supplied by means of a public firm, 40% by private firms, 11% by mixed firms, the 6% directly by the local government and the remaining 1% by other kind of management (basically, municipality associations). Regarding the degree of concentration of operators in the Spanish water sector, we clearly find an oligopolistic structure. Although the delegation of water supply services is supposed to inject competition calling for bids and limiting the length of administrative concessions, there are two large corporate groups which dominate water sector. Additionally, although there are price regulations controlling the private firms' behaviour, more often than not those controls are based more on formal criteria than on economic or technical ones. The regulatory boards are usually managed by experts in financial law and formal processes, rather than by experts in water supply economics or water supply engineering. In spite of this price regulation, private firms enjoy some degrees of freedom when setting prices, so they can change the tariff structure in order to get higher revenues.

The main aim of this paper consists of testing if there is any kind of relationship between the ownership of water supply services and urban water price levels in Spain. This issue is interesting from a socioeconomic and politic point of view. When a local government declares its intention of privatizing water public services, it is usual that ecologist groups and/or left-wing parties show their opposition to the management change. They argue that the privatizing process leads to price increases that will punish water users, especially those with lower income.

In addition to that main issue, we would like to analyze other relationships between environmental factors and water price levels. For example, we will include variables of input and output water quality, in order to observe trade-offs between quality and price

levels. The Spanish institutional context is similar to the French case, in the sense that it is possible to find a coexistence of public and private management in the water supply sector. This fact makes it possible to investigate the relationships between ownership or management and water tariffs. To the best of our knowledge, this is the first study of the link between privatization of water supply services and water prices in Spain, and as such constitutes a relevant contribution to the improve the state of the art in this field.

We proceed as follows. In Section 2, we describe the methodology used. We propose the use of a treatment effects framework in order to account for the likely endogeneity of the decision to delegate the water supply service. In Section 3 we describe the data set, the variables, and the main hypothesis to test in this paper. The results are analyzed in Section 4 and Section 5 concludes.

2. Econometric Methods

Comparing water price levels among municipalities where the service is wholly public and municipalities where it has been partly or wholly privatized is not straightforward. This is because municipalities are not likely to privatize the service in a random fashion. There are likely to be a series of characteristics of the operating environment that make it more attractive for a private firm to take over the service and/or for the municipality to try and delegate the service. This is to say that some municipalities are probably more likely than others to be served by a private firm. Furthermore some of these characteristics of the municipalities that affect the likelihood of delegation also affect the level of price charged by the water supplier and cannot be observed by the researcher.

The prices that would be charged in the municipalities with delegated management if

they had instead remained under public management are not observable and the prices that would be charged by a private firm in those municipalities still under public management are not observable either. In order to model this endogeneity of the delegation decision, we analyze the influence of the delegation decision using a treatment effects model.

Let p_i be a binary variable that denotes the type of management in municipality i , such that $p_i = 1$ if the supply has been partly or wholly delegated to a private firm and $p_i = 0$ if the supply is still public. Define $BILL_{0i}$ as the price per cubic meter in municipality i when $p_i = 0$ and $BILL_{1i}$ as the average $BILL$ size or, equivalently, the average price per cubic meter in municipality i when $p_i = 1$. Ideally, we would want to measure the effect of delegation on price as

$$\Delta_i = BILL_{1i} - BILL_{0i} \quad (1)$$

However, for a given municipality i , only $BILL_{1i}$ or $BILL_{0i}$ can be observed in our cross-section, but not both¹. That is:

$$BILL_i = p_i BILL_{1i} + (1 - p_i) BILL_{0i} \quad (2)$$

Therefore, it is impossible to measure directly the effect of the *treatment* (delegation of the service).

Similar problems related to the analysis of treatment effects have been considered by, among others, Ashenfelter (1978), Ashenfelter and Card (1985), and Heckman and Robb (1985 and 1986).

There are several ways to handle this type of problem and the reader is directed to

¹The unobservable component in Expression 1 is known as the *counterfactual outcome*.

Heckman (1992, 1997), Imbens and Angrist (1994), Angrist, Imbens and Rubin (1996) or Wooldridge (2002) for further details on treatment effects models.

In this paper we deal with non-experimental data on a cross-section², and we have reason to believe that the privatization effect can lead to *hidden bias* (rather than *overt bias*), so two estimators could be considered: the instrumental variables (*IV*) and the two-step Heckman selection estimators. Here we chose to follow a selection model approach (Heckman, 1979; Heckman and Robb, 1985 and 1986) based on a full information maximum-likelihood approach. This selection estimator uses two equations that are estimated simultaneously. In this case, the first equation is an explicit model of the privatization process which controls for the part of the privatization decision that is correlated with the error term of the second equation, which has the price level as the dependent variable.³ In our case, the outcome equation models the level of *BILL* as a function of a series of explanatory variables including p :

$$BILL_i = \beta X + \alpha_i p_i + \mu_i \quad (3)$$

Since the choice to delegate water supply services is likely to be non-random, we expect a non-zero correlation between the error term μ_i and p_i . If this correlation exists, it would not be valid to use a standard regression as Expression 3 alone. The selection model used estimates the part of the error μ_i that is correlated with p and then include it in Equation 3. By construction, what remains of the error term in Equation 3 is no longer correlated with the privatization decision.

Therefore, we use a binary choice equation that models the likelihood that a given

²We have a pseudo-panel in the sense that we have several observations per municipality, but they all refer to the same time period.

³The following presentation borrows heavily from (Blundell and Costa Dias, 2000).

municipality delegates the water supply service (the likelihood that $p_i = 1$). We assume that this equation can be estimated using a Probit model based on the notion that there exists a latent tendency in each municipality to end up with a delegated service:

$$I = \gamma Z + v_i \quad (4)$$

where v_i is an error term. This latent variable depends on a series of variables V , some of which, but not all, may be the same included in the set X in Expression 3 above. We observe, of course, only the value of the binary variable p , such that:

$$p_i = 1 \iff I_i > 0$$

$$p_i = 0 \iff I_i \leq 0$$

It is likely that the effect of the delegation on the price is heterogeneous among municipalities (hence the subindex in α_i). Naturally, these differentiated effects should also influence the decision to delegate and are therefore likely to be correlated with p .

Abstracting from other regressors, X , the *BILL* equation becomes:

$$BILL_i = \beta + \alpha_i p_i + \mu_i$$

where α_i is the effect of delegation on *BILL* for municipality i . Define α^* as the population mean impact, ε_i as *BILL* _{i} deviation from the population mean and α^*_T as the mean effect of delegation in municipalities with delegated services (the average treatment on the treated, usually labelled ATT in the literature). Thus

$$\alpha_i = \alpha^* + \varepsilon_i$$

$$\alpha^*_T = \alpha^* + E(\varepsilon_i | p_i = 1)$$

where $E(\varepsilon_i | p_i = 1)$ is the average deviation of the effect among delegated municipalities.

The *BILL* regression equation may now be rewritten as:

$$BILL_i = \beta + \alpha^* p_i + [\mu_i + p_i \varepsilon_i] = \beta + \alpha^* p_i + [\mu_i + p_i(\alpha_i - \alpha^*)]$$

Additionally, another problem related to this heterogenous specification of treatment effects has to do with the form of the error term $\mu_i + p_i(\alpha_i - \alpha^*)$. This term obviously differs across municipalities depending on whether they are privatized ($p_i=1$) or not ($p_i=0$). Identifying α^* is more difficult when there is non-zero correlation with p_i . Notice that if $E(\varepsilon_i p_i) \neq 0$, then $E(\varepsilon_i | p_i) \neq 0$,⁴ so:

$$E(BILL_i | p_i) = \beta + p_i [\alpha^* + E(\varepsilon_i | p_i)] + E(\mu_i | p_i) \quad (5)$$

The ordinary least squares (*OLS*) estimator would identify:

$$E(\alpha') = \alpha^* + E(\varepsilon_i | p_i = 1) + E(\mu_i | p_i = 1) - E(\mu_i | p_i = 0) \quad (6)$$

Therefore, even if μ_i is uncorrelated with p_i , so that $E(\mu_i | p_i = 1) = E(\mu_i | p_i = 0) = 0$, an identification problem remains. From Expression 6 it can be seen that, without further assumptions or information, only the impact of privatisation on the privatized municipalities, $\alpha^*_{T} = \alpha^* + E(\varepsilon_i | p_i = 1)$, is identifiable. This is because, even if the error term, μ , is uncorrelated with the decision process, the municipality-specific component of the privatisation effect, ε , is most likely not to be. We expect municipalities to choose privatisation taking into consideration their own specific operating environment. In this case $E(\varepsilon_i | p_i = 1) \neq 0$ and identifying α^* becomes more difficult.

We assume that the effect of delegation on price in each municipality is not affected by the delegation of the service in any other municipality. This means that the treatment effect Δ_i in Expression 1 for each municipality is independent of the treatment of other

⁴See Blundell and Costa Dias (2000) for a proof.

municipalities (Caliendo and Hujer, 2006). This is known as the *stable unit treatment value assumption* (see Holland, 1986) and guarantees that average treatment effects can be estimated independently of the size and composition of the treatment population. In particular, it excludes peer-effects as well as cross-effects and general equilibrium effects (Sianesi, 2004).

The selection model approach we use (Heckman, 1979, Heckman and Robb, 1985 and 1986) accounts for selection on unobservables and relies on an exclusion restriction (Blundell and Costa Dias, 2000), which in this case requires the existence of at least one variable that determines delegation of the service but does not affect *BILL*. Additionally, we assume in the full information maximum likelihood estimation that the error terms in both equations (privatisation equation and price equation) are jointly normally distributed.

If these assumptions hold then the estimates obtained⁵ are consistent, efficient, and asymptotically normal. Another approach to solve this problem that does not rely on the assumption of joint normality of the error would be to use a two-step Heckman selection method. This would not assume joint normality; just normality of the error in the privatisation equation. The two-step approach would be inefficient, however, if the errors are indeed jointly normal. As explained in Section results, we compared both approaches, finding no meaningful differences in the results obtained. However, we chose to finally use the *FIML* model because it showed a slight advantage in terms of efficiency and because it would allow us to use a cluster option to account for the pseudo-panel of the

⁵We use the *treatreg* routine in STATA 9.1. (StataCorp, 2005).

data set.

All the econometric models used take into account that for each municipality each of the eight values of the dependent variable (*BILL*) may well be correlated, because they belong to the same tariff structure. This is accomplished by using a random-effects panel data model that explicitly accounts for the pseudo-panel nature of the sample, and by correcting all standard errors by using the *cluster* option.

3. Data, model specification and hypotheses

The database used in this study includes information from 53 Spanish medium-big municipalities, which either have more than 100.000 inhabitants and/or are the capital of a province. Most of these urban water suppliers usually charge non-linear and non-uniform prices. Therefore, for each of these cities, we calculated from the tariff structure a "representative" or "theoretical" average price corresponding to several levels of consumption, in order to reflect the level and structure of residential water prices in that municipality. In particular, for each city, we calculated the average price of 3 m³, 5 m³, 10 m³, 15 m³, 20 m³, 25 m³, and 50 m³ per account and month. We include all those prices, alongside any fixed fee applied to the water *BILL*, in the estimations, because no information about the distribution of consumption was provided. The stacking of the eight observations on price as separate observations for each municipality lead to the availability of 424 observations (8 times 53).

We want to find out which factors explain the differences across municipalities in the average prices corresponding to several levels of water consumption. All the variables we considered in the estimation are shown in Table Variables, together with a description of

each variable and its data source.

[INSERT TABLE 1 about here]

The dependent variable in the main price regression is the average price in the water *BILL*. This variable is denoted *BILL*. It is calculated as:

$$\begin{aligned} BILL &= (\text{Water bill corresponding to } N \text{ m}^3/N) \\ &\Leftrightarrow BILL_{N=1} \text{ for } N = 3, 5, 10, 15, 20, 25, 50 \end{aligned} \quad (7)$$

and

$$BILL = \text{Fixed Quota} \Leftrightarrow FIXED = 1$$

Note that, for a given municipality, *BILL* would always take the same value, if all the tariffs were linear. This is the exception (it applies to less than 8% of observations) rather than the rule. With a majority of increasing block tariffs, we should expect *BILL* to rise with *N*.

As explanatory variables, we first incorporated several socio-economic characteristics of the municipality, such as the size in terms of population and surface (*POP*, *AREA*), the population density (*DENS*), the economic level (*ECON*) and several features of the housing stock (*SECDWEL*, *PM₁*, *PM₃*, *PM₇*, *PSEC₁*, *PSEC₆*, *PSEC₉*, *PSECTOT*). The next set of factors includes two climate variables (*TEMPER*, *HUMID*) which can have an influence on price differences. An additional set of variables is related to water quality and other technical characteristics, such as an index of global water quality (*QGLOBAL*), the kind of treatment applied to water in order to make it drinkable (*TREAT₁*, *TREAT₂*), or whether underground water sources are used (*SUNDER*). Moreover, several indicators

related to the water tariff have been included, such as whether the observation corresponds to the fixed charge (*FIXED*) or, instead to one of three (*BILL₅*, *BILL₂₀*, *BILL₅₀*) among the seven different consumption levels.⁶ Since normally the tariffs are based on an increasing-block structure, we expect the coefficients of *BILL₂₀* and *BILL₅₀* to be positive and the coefficient of *BILL₅* to be negative. Finally, with the double role of dependent variable in the regime equation and independent variable in the price one, a dummy variable was included to identify if urban water services are supplied under a private or mixed management⁷ regime is present (*P*). This variable takes the value of zero if the water supply is totally public and one otherwise.

As we explain in Section Methods, in a first step (1) we estimate a Probit model to investigate the probability of there being a private or mixed water supplier. Next, we try to find factors which affect water prices level and structure (2). Thus, in Table 1 we point out which variables were considered in each estimation. Some of those variables were included only in the first step estimation (1), some only in the second one (2), and some in both equations (1, 2).

In the regime equation, we included the four variables related to water quality, sources and treatments (*QGLOBAL*, *TREAT₁*, *TREAT₂* and *SUNDER*). In this sense, the expectation is not clear. On the one hand, private firms may look to take over water

⁶Obviously, including all the eight dummies in the regression would lead to perfect multicollinearity, so we chose to include in the final regression an indicator of the fixed quota (*FIXED*), which is obviously rather different from any of the average prices, and three indicators of bill size: one associated with a low (*BILL₅*), one with a medium-large (*BILL₂₀*), and one with a very large (*BILL₅₀*) bill size.

⁷Usually, mixed management is carried out by a firm which has public and private participation.

supply in those municipalities with good technical conditions. On the other hand, it is logical to think that municipal government will favour privatization when there are some economic⁸ or technical problems (Carpentier et al. 2006). At the same time, it is possible that private firms try to increase profits by reducing the quality of the service (Lobina and Hall, 2000; Hall and Lobina, 2005).

Several socioeconomic factors (*POP*, *AREA*, *ECON*) were included in the regime equation. In particular, we wanted to test the influence of potential economies of scale, such as population and area (Antonioli and Filippini, 2001; Estache and Rossi, 2002; Tupper and Ressende, 2004; Carpentier et al. 2006). Moreover, we are interested in observing if the economic level affects the probability of finding private management. We would expect that private firms seek revenue opportunities, so they would favour high-income municipalities.

All the variables about features of the housing stock (*SECDWEL*, *PM₁*, *PM₃*, *PM₇*, *PSEC₁*, *PSEC₆*, *PSEC₉*, *PSECTOT*) were included in the regime estimation (Probit). We think that the absolute number of secondary dwellings could exhibit a positive impact on the probability of being privatized, since this may be linked to increased possibilities of collecting extra revenues. At the same time, the proportion of secondary dwellings within the total of housing units was included in order to test if private water suppliers are more likely to be located in tourist municipalities, where this variable would take higher values. Finally, we chose some representative variables associated with the

⁸Miralles (2006) included an index of local government deficit in order to test that hypothesis. He did not find a clear and strong relationship. There was a low significance only during the 1992-1995 period, showing that, in that period, financial difficulties lead to increase the probability of privatization.

percentage of housing units with different height used as main or secondary dwelling. It is well-known that buildings' height is an important factor behind water supply costs, but also in revenues. Obviously, if the building is very tall, it is more expensive to pump up water to the highest floors. Moreover, one-floor height dwellings are usually owned by customers who enjoy a higher consumption purchasing power, because of their bigger size and the higher probability of including a garden.

The last variable considered is the ideological orientation of the ruling local government. Miralles (2006) found a higher probability of privatization under right-wing or moderate local governments. We also think that the probability of being privatized is lower in those Spanish municipalities ruled by left-wing governments, because those governments are less fond of privatizing public services, unless there are some guaranties of improving the supply conditions. Therefore, the expectation is towards finding a negative relationship between the variable *LEFT* and the variable *P*.

In the price estimation, we included factors which have a influence on price differences. First of all, some binary indicators of what level of use *BILL* refers to (*FIXED*, *BILL₅*, *BILL₂₀*, *BILL₅₀*) are considered, to reflect differences in the average price of water generated by the nonlinear structure of the tariffs. Next, some of the technical drivers were included (*QGLOBAL*, *TREAT₂*). In principle, we would expect (for a given level of raw water quality⁹) a positive relationship between the global water quality at the customers' tap and water prices, since these reflect some of the costs of supplying water services. Additionally, we included *TREAT₂* in order to control for the standard of water

⁹Unfortunately we do not have consistent information on the level of raw water quality.

treatment.

Regarding socio-economic features, we include *ECON* to test whether water prices are higher in richer municipalities, which could be explained by the ability of water suppliers to price discriminate as local monopolies or by the progressive character of water prices. We are interested in observing if water prices increase or decrease with municipality income. Additionally, the variables *DENS* and *ISLAND* are considered, since we expect higher prices when population density is higher and in the insular provinces because the costs of water services are higher too. With respect of climate factors, such as *TEMP* or *HUMID*, the relationship is not clear, but maybe higher temperatures lead to higher consumption levels and water sources of lower quality and/or less quantity, and therefore higher costs and prices (Bjornlund, 2003; Bjornlund and Rossini, 2005).

Finally, a dummy variable representative of the type of management regime (*P*) is included. We want to observe the impact of ownership regime on prices. The two-step procedure used, allows a proper estimation of this coefficient even when there is a correlation between the likelihood of privatization and the error term in the price equation, by isolating the effect of private management from the remaining factors. The expectation is not clear, and we would like to test an important issue, which is whether private suppliers set higher prices than public ones, everything else the same.

On the one hand, water prices may be higher after privatizing the service. After all, the main goal of the private firm is to maximize profits, so if there were not economic return, it would not be worthy to supply water. We mentioned in the introduction the oligopolistic water sector structure, so the probability of finding prices above average costs increases. Additionally, some municipalities privatize water services when they

have economic or technical difficulties in supplying water. In those cases, it is usual that the private operator will raise water prices in order to compensate for the increasing expenditures. On the other hand, if private management is more efficient, costs will be lower and prices could decrease. However, regarding efficiency issues in water sector, the empirical evidence is not clear at all.¹⁰

Descriptive statistics for the previous variables are shown in Table 2. As it is possible to see, our sample includes approximately the same number of municipalities with private or mixed water management as with a public one.

[INSERT TABLE 2 about here]

4. Results

As it can be seen in Table RESULTS, the global tests show the consistence of the econometric procedure and results. If we compare a simple *Probit* estimation with our treatment effects model (*FIML*), we can see that some coefficients increase its significance. In fact, the majority of coefficients are significant and according to our

¹⁰It is possible to find some studies which show that public management is more efficient (Mann and Mikesell, 1976; Bruggink, 1982; Lamber et al., 1993; Bhattacharyya et al., 1994, 1995a), other which defend the higher efficiency levels of private management (Morgan, 1977; Crain and Zardkoohi, 1978; Bhattacharyya et al., 1995b; Estache and Kouassi, 2002) and finally, several studies which do not find significant differences between both kind of management from an efficiency point of view (Feigenbaum and Teeples, 1983; Byrnes et al., 1986; Fox and Hofler, 1986; Joner and Mygind, 2000; Ménard and Saussier, 2000; Estache and Rossi, 2002; Kirkpatrick et al., 2004; García-Sánchez, 2006). In this respect, an exhaustive review can be seen in Renzetti and Dupont (2004) and González-Gómez (2006).

expectations. A Wald test of independence of the equations ($H_0: \rho = 0$) yields an estimate of $\chi^2(1) = 6.67$ (with $\text{Prob} > \chi^2 = 0.0098$), suggesting that modelling the effect of privatization without accounting for the possibility of endogeneity would not be appropriate. The treatment effects model (*FIML*) estimates the correlation between the error terms of the two equations as $\rho = -0.351$. Since this is less than zero, the estimated effect of privatization from a single-equation estimation approach would generally be biased towards zero. That is, ignoring the endogeneity of the variable P in the price equation would underestimate the effect of privatization on prices. This is confirmed by the non-significance of the coefficient of this variable in the more naive models *OLS* and *RE* in Table 3. That is, ignoring the correlation between the errors in both equations would lead us to wrongly estimate that prices under privatized management are not significantly higher than under public management.

Model *FIML* is a Heckman selection model based on full information maximum likelihood (FIML) and it assumes joint normality of the errors in both equations (as explained in Section 2). If this assumption is valid, the estimates obtained are consistent, efficient, and asymptotically normal. An alternative approach that does not rely on the assumption of joint normality of the errors would be a two-step Heckman selection method.¹¹ This would not assume joint normality; just normality of the error in the privatization equation, but would be inefficient if the errors are indeed jointly normal. We compared both approaches (leaving out the cluster option) and found no substantial differences in the results obtained. However, we chose to finally use the *FIML* model because it showed a slight advantage in terms of efficiency (the size of the coefficients

¹¹This would be the *treatreg* routine with the option *twostep* in STATA 9.1 (StataCorp,

would be larger and their t-ratios slightly larger too) and because it would allow us to use a cluster option to account for the pseudo-panel of the data set. The results of this comparison are not reported but available upon request.

The treatment selection equation shows that the probability of finding private management of water services is higher if some technical and productive conditions affecting the operational environment are harder. Therefore, we find some supporting evidence for the argument that privatization may be more likely in municipalities where municipal governments face more difficulties to supply water by itself. For example, we observed a positive effect of having at least part of the water resources extracted from underground sources (*SUNDER*). Production costs are expected to be higher when some of the water comes from underground sources. However, our results suggest that private suppliers carry out less intensive or standard treatments, as the positive coefficients of the dummy variables $TREAT_1$ and $TREAT_2$ show.¹² This fact, jointly with the negative sign of $QGLOBAL$, would support the notion that a private or mixed firm supplies water of a lower quality.

Additionally, we found a negative relationship between the probability of there being a privatized water supply service and the size of the municipality, in terms of population (*POP*) and area (*AREA*). In other words, private or mixed management is more frequently present in small or medium cities, where it is possible that the economies of scale have not been fully exploited and the firm was not supplying the optimum amount of water.

2005).

¹²The baseline type of treatment (omitted dummy) would be $TREAT_3$, associated to a more comprehensive level of treatment.

This adds further support to the idea that private management operates more often under not the best productive conditions. The negative sign in the case of population is in line with the finds of Miralles (2006), who found a negative relationship between the probability of being privatized and the number of inhabitants of the municipality during the period 1996-2002.

The less advantageous costs conditions may be compensated by a higher probability of getting higher revenues. The positive sign found for some variables (*ECON* and *SECDWEL*) is representative of that idea. Private firms apparently prefer to supply water services in higher income municipalities, or in those places where there are more secondary dwellings in absolute terms, complementing in this way the revenues from main dwellings. However, private firms prefer more secure and non-seasonal revenues, as the negative coefficient of *PSECTOT* is showing. Regarding the remaining features of the housing stock, there is a higher probability of finding a private or mixed firm supplying water in those municipalities with a higher percentage of one-floor main dwellings. Additionally, we observe that the coefficient decreases with height in the case of main residences, and increases in the case of secondary dwellings. Finally, and as expected, left-wing local governments are less prone to privatize water services, as the coefficient of *LEFT* shows. Due to the low level of competition in the water sector, left-wing governments are suspicious about whether privatization leads to efficiency gains, so they tend to decided against it.

[INSERT TABLE 3 about here]

Regarding the price equation, we obtained some interesting findings. A lower input water

quality (*QGLOBAL*) leads to higher costs, so average water prices are higher too. In municipalities where only a standard water treatment is applied prices are lower. Additionally, we observe that, somewhat surprisingly, average water prices are negatively related to the economic level of the municipality (*ECON*), suggesting that in a way water prices as a fee are regressive. On the other hand, we found a positive relationship between water prices and population density (*DENS*) in the municipality. This can be explained by recognizing that when the spatial concentration of population is high production costs can be higher (there is more pressure over water resources and system, it is more costly to undertake repairs, etc.).

Desalinization is usually used in some islands, which may explain the higher price levels observed in municipalities located in Canarias and Baleares (*ISLAND*). With respect to climate variables, only temperature (*TEMP*) is significant. This variable is strongly correlated with the demand, in the sense that higher temperatures lead to higher consumption levels. The pressure over water resources increases, so supply costs are higher. According to peak-load demand theory, higher prices must be set on periods with an intense consumption.

Finally, we have found a positive and significant coefficient for the *P* variable. That means that, ceteris paribus, private or mixed firms set higher average price levels than public ones. This fact suggests that private firms, searching to maximize profits, set higher prices in order to achieve that objective. We found significant differences in prices in the case of private or mixed management which are not exclusively explained by costs differences (we control in the price equation for some cost features).

[INSERT TABLE 4 about here]

Table 4 shows the marginal effects of a one-unit change in each variable on the average price. We have calculated the changes of the expected value of *BILL* conditional on $P=1$ (being privatized) in the first column and conditional on $P=0$ in the second column. Additionally, we show the marginal effects for the probability of being privatized (third column). Comparing the first and second columns, we can observe that price differences are explained more by 'revenue' factors when we condition on being privatized. Some marginal effects, such as those related to the economic level or the number of secondary dwellings, are higher in the first column, and other more related to costs, such as the related to global quality or treatments are lower in absolute terms.

5. Conclusions and suggestions for further research

The debate between private and public management has a long tradition in the economic literature. When it comes to the privatization of services such as water supply, subject to local monopoly conditions which leave little room for competition, there are opposing views surround the debate. One of the main arguments against privatisation is that water prices are higher under private management, since the private profit-maximising firms exploit their dominant position. However, given the dearth of conclusive empirical evidence about this issue, we have investigated whether water prices were indeed higher under private management. We show the results of testing, on a dataset comprising the main urban centres in Spain, whether private utilities charge higher prices than public ones without apparent justification.

These results have policy implications in countries such as Spain and France, where local governments can pass on to private firms the management of water supply services. These implications are the more relevant once we consider that the private sphere of this industry is dominated by a few large corporations, that there is usually little competition when the public manager calls for bids from the private sector (sometimes only one firm bids when the local government decides to relinquish management), and that the decisions made at the local level are not supervised by watchdog bodies such as OFWAT in England and Wales. On the other hand, in countries where water supply is expected by law to remain under public management, the conclusions of analyses like this one could help to inform foreseen regulatory changes.

First we analysed whether factors describing the operational environment had been key to the decision of privatising the water supply service. Our results match our hypotheses: local governments appear more likely to relinquish the management when they operate under more complex environments, while private firms seek to take over the service in those areas where it is easier to obtain higher profits. A second phase of the analysis shows that, once the factors describing the operational environment have been accounted for, it can be seen that private firms set on average higher prices than the public ones. This result lends support to the idea that private firms do exploit their dominant position, which suggests that the regulatory framework might be somewhat lax. It may be wise for local governments to, before privatising the services, have studies conducted by qualified specialists to make sure that the water service is managed ensuring maximum customer welfare and to make sure that the control of the price review process does not rely exclusively on mere administration officials.

Finally, as a future research, it would be useful to consider whether the regulatory constraints are being met. It would be interesting to check, first, whether price setting respects the principle of costs recovery and second, whether the legal framework promotes prices leading to an efficient use of the water resources. This is especially relevant as the effects of climate change emerge (with higher temperatures and less and more irregular precipitation), there is increased demand pressure due to low relative water prices, and there are evident environmental and economic limits to the development of new infrastructure. Finally, it is noteworthy that water prices are negatively related to the income level of the municipality. It would be interesting to analyse whether the regulatory framework in Spain is leading to inequitable water prices.

References

AEAS (2004). VIII Encuesta Nacional de Abastecimiento, Saneamiento y Depuración.

Madrid: Suministro de Agua Potable y Saneamiento en España.

Angrist, J., G. Imbens, and D. B. Rubin (1996). Identification of causal effects using instrumental variables. *Journal of the American Statistical Association* 91, pp. 444-472.

Antoniolli, D. and M. Filippini (2001). The use of variable cost function in the regulation of the Italian water industry. *Utilities Policy* 10, pp. 181-187.

Ashenfelter, O. (1978). Estimating the effect of training programs on earnings. *Review of Economics and Statistics* 60, pp. 47-57.

- Ashenfelter, O. and D. Card (1985). Using the longitudinal structure of earnings to estimate the effect of training programs. *Review of Economics and Statistics* 67, pp. 648-660.
- Beecher, J. A., R. Dreese, and J. Stanford (1995). Regulatory implications of water and wastewater utility privatization. Technical report, Columbus, OH: National Regulatory Research Institute.
- Bhattacharyya, A., T. R. Harris, R. Narayanan, and K. Raffiee (1995a). Specification and estimation of the effect of ownership on the economic efficiency of the water utilities. *Regional Science and Urban Economics* 25, pp. 759-784.
- Bhattacharyya, A., T. R. Harris, R. Narayanan, and K. Raffiee (1995b). Technical inefficiency of rural water utilities. *Journal of Agricultural and Resource Economics* 20 (2), pp. 373-391.
- Bhattacharyya, A., E. Parker, and K. Raffiee (1994). An examination of the effect of ownership on the relative efficiency of public and private water utilities. *Land Economics* 70 (2), pp. 197-209.
- Bjornlund, H. (2003). Efficient water mechanisms to cope with water scarcity. *Water Resources Development* 19 (1), pp. 57-76.
- Bjornlund, H. and P. Rossini (2005). Fundamentals determining prices and activities in the market for water allocation. *Water Resources Development* 21 (2), pp. 355-369.
- Blundell, R. and M. Costa Dias (2000). Evaluation methods for nonexperimental data. *Fiscal Studies* 21 (4), pp. 427-468.

- Bruggink, T. (1982). Public versus regulated private enterprise in the municipal water industry: A comparison of operating costs. *Quarterly Review of Economics and Business* 22 (1), pp. 111-125.
- Byrnes, P., S. Grosskopf, and K. Hayes (1986). Efficiency and ownership: Further evidence. *Review of Economics and Statistics* 68, pp. 337-341.
- Caliendo, M. and R. Hujer (2005, July). The microeconomic estimation of treatment effects - an overview. IZA Discussion Papers 1653, Institute for the Study of Labor (IZA). Available at <http://ideas.repec.org/p/iza/izadps/dp1653.html>.
- Carpentier, A., C. Nauges, A. Reynaud, and A. Thomas (2006). Effets de la délégation sur le prix de l'eau potable en France : Une analyse à partir de la littérature sur les effets de traitement. *Economie et Prévision*, forthcoming.
- Crain, W. M. and A. Zardkoohi (1978). A test of the property-rights theory of the firm: Water utilities in the United States. *Journal of Law and Economics* 21, pp. 395-408.
- Estache, A. and E. Kouassi (2002). Sector organization, governance, and the inefficiency of African water utilities. World Bank Policy Research Working Paper 2890, September.
- Estache, A. and M. A. Rossi (2002). How different is the efficiency of public and private water companies in Asia? *The World Bank Economic Review* 16 (1), pp. 139-148.
- Feigenbaum, S. and R. Teeples (1983). Public versus private water delivery: A hedonic cost approach. *Review of Economics and Statistics* 65, pp. 672-678.
- Fox, W. and R. Hoffer (1986). Using homothetic composed error frontiers to measure water utility efficiency. *Southern Economic Journal* 53 (2), pp. 461-478.

- Garcia, S., L. Guerin-Schneider, and G. Fauquert (2005). Analysis of water price determinants in France: Cost recovery, competition for the market and operator's strategy. *Water Supply* 5 (6), pp. 173-181.
- García-Sánchez, I. M. (2006). Efficiency measurement in Spanish local government: The case of municipal water services. *Review of Policy Research* 23 (2), pp. 355-371.
- González-Gómez, F. (2006). Está justificada la privatización de la gestión del agua en las ciudades? *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* 147, pp. 139-157.
- Hall, D. and E. Lobina (2004). Private and public interests in water and energy. *Natural Resources Forum* 28, pp. 268-277.
- Hall, D., E. Lobina, and R. de la Motte (2005). Public resistance to privatisation in water and energy. *Development in Practice* 15 (3-4), pp. 286-301.
- Heckman, J. and R. Robb (1986). Alternative methods for solving the problem of selection bias in evaluating the impact of treatments on outcomes. In H. Wainer (Ed.), *Drawing Inferences from Self-Selected Samples*. Berlin: Springer Verlag.
- Heckman, J. J. (1979). Sample selection bias as a specification error. *Econometrica: Journal of the Econometric Society* 47 (1), pp. 153-162.
- Heckman, J. J., H. Ichimura, and P. E. Todd (1997). Matching as an econometric evaluation estimator: Evidence from evaluating a job training programme. *The Review of Economic Studies* 64 (4), pp. 605-654. Special Issue: *Evaluation of Training and Other Social Programmes*.
- Holland, P. (1986). Statistics and causal inference. *Journal of the American Statistical Association* 81, pp. 945-960.

- Imbens, G. W. and J. D. Angrist (1994). Identification and estimation of local average treatment effects. *Econometrica* 62 (2), pp. 467-475.
- Instituto Nacional de Estadística (2005). *Anuario Estadístico de España*.
- Jones, D. C. and N. Mygind (2000). The effects of privatization on productive efficiency: Evidence from the Baltic Republics. *Annals of Public and Cooperative Economics* 71 (3), pp. 415-439.
- Kirkpatrick, C., D. Parker, and Y. Zhang (2004). State versus private sector provision of water services in africa: A statistical, DEA and stochastic cost frontier analysis. Centre on Regulation and Competition. Working Paper Series, 70. Institute for Development Policy and Management. University of Manchester.
- La Caixa (2006). *Anuario Económico de España*. Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona . Instituto Lawrence R. Klein. Technical Directors: José Vicéns and Pedro Chasco.
- Lambert, D. K., D. Dichev, and K. Raç ee (1993). Ownership and sources of inefficiency in the provision of water services. *Water Resources Research* 29 (6), pp. 1573-1578.
- Lobina, E. (2005). Problems with private water concessions: A review of experiences and analysis of dynamics. *Water Resources Development* 21 (1), pp. 55-87.
- Lobina, E. and D. Hall (2000). Public sector alternatives to water supply and sewerage privatization: Case studies. *Water Resources Development* 16 (1), pp. 35-55.
- Mann, P. C. and J. L. Mikesell (1976). Ownership and water system operation. *Water Resources Bulletin* 12, pp. 995-1004.

- Ménard, C. and S. Saussier (2000). Contractual choice and performance: The case of water supply in France. *Revue D'Économie Industrielle* 92, pp. 385-404.
- Ministerio de Sanidad y Consumo (2006). *Sistema de información nacional de aguas de consumo (SINAC)*. Available at <http://sinac.msc.es/>.
- Miralles, A. (2006). *Privatization of Water Utilities in Catalan Municipalities: Explanatory Elements and Consequences in Price Distribution*. Ph. D. Thesis, University of Barcelona.
- Morgan, W. D. (1977). Investor owned vs. publicly owned water agencies, an evaluation of the property rights theory of the firm. *Water Resources Bulletin* 13, pp. 775-781.
- Organización de Consumidores y Usuarios (2006). Atención. Agua no potable - calidad y precio del agua en las capitales de provincia. *Compra Maestra* 302, 28-33.
- Renzetti, S. and D. Dupont (2004). Ownership and performance of water utilities. *Greener Management International: The Journal of Corporate Environmental Strategy and Practice* 42, pp. 9-19.
- Sianesi, B. (2004). An evaluation of the active labour market programmes in Sweden. *The Review of Economics and Statistics* 86 (1), pp. 133-155.
- Soler, M. A. (2003). Water privatization in Spain. *International Journal of Public Administration* 26 (3), pp. 213-246.
- StataCorp (2005). *Stata Statistical Software: Release 9.1*. College Station, TX: StataCorp LP.
- Tupper, H. C. and M. Resende (2004). Efficiency and regulatory issues in the Brazilian water and sewage sector: An empirical study. *Utilities Policy* 12, pp. 29-40.

Wooldridge, J. M. (2002). *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*.

Cambridge (Mass.): MIT Press.

VARIABLE	TYPE	DESCRIPTION (UNITS)	SOURCE
<i>FIXED</i> (2)	C	=1 if BILL is the fixed quota, =0 otherwise	Water supplier
<i>BILL</i> ₅ (2)	D	=1 if BILL is the AVP corresponding to 5 m ³ , =0 otherwise	Water supplier
<i>BILL</i> ₂₀ (2)	D	=1 if BILL is the AVP corresponding to 20 m ³ , =0 otherwise	Water supplier
<i>BILL</i> ₅₀ (2)	D	=1 if BILL is the AVP corresponding to 50 m ³ , =0 otherwise	Water supplier
<i>ECON</i> (1, 2)	S	Index of economic level in the municipality	La Caixa (2006)
<i>TEMPER</i> (2)	C	Average annual temperature (°C)	Meteorological National Institute
<i>HUMID</i> (2)	C	Average annual relative humid (%)	Meteorological National Institute
<i>QGLOBAL</i> (1)	S	Index of global water quality	OCU (2006)
<i>SUNDER</i> (1, 2)	D	=1 if water partly extracted from underground sources, =0 otherwise	SINAC (2006)
<i>TREAT</i> ₁ (1)	D	Water treatment 1: filtration and disinfection or less	SINAC (2006)
<i>TREAT</i> ₂ (1, 2)	D	Water treatment 2: normal physical and chemical treatment and disinfection	SINAC (2006)
<i>POP</i> (1)	C	Population (inhabitants)	INE (2005)
<i>AREA</i> (1)	C	Area (km ²)	INE (2005)
<i>DENS</i> (2)	C	Population density (inhabitants/km ²)	INE (2005)
<i>ISLAND</i> (2)	D	=1 if it is a municipality located in an island, =0 otherwise	Own construction
<i>SECDWEL</i> (1)	C	Total number of secondary dwellings	INE (2005)
<i>PM</i> ₁ (1)	C	% of 1-floor main dwellings	INE (2005)
<i>PM</i> ₃ (1)	C	% of 3-floor main dwellings	INE (2005)
<i>PM</i> ₇ (1)	C	% 7-floor main dwellings	INE (2005)
<i>PSEC</i> ₁ (1)	C	% 1-floor secondary dwellings	INE (2005)
<i>PSEC</i> ₆ (1)	C	% of 6-floor secondary dwellings	INE (2005)
<i>PSEC</i> ₉ (1)	C	% of 9-floor secondary dwellings	INE (2005)
<i>PSECTOT</i> (1)	C	% of secondary dwellings on total housing	INE (2005)
<i>LEFT</i> (1)	D	=1 if municipal government is left-wing 0= otherwise	INE (2005)
<i>P</i> (1, 2)	D	=1 if water supplier is a private or a mixed-ownership firm	Water supplier

Table 1: Variables description

VARIABLE	OBS	MEAN	STD. DEV.	MIN	MAX
<i>BILL</i>	408	0.6169811	0.7521102	0.0182815	6.364486
<i>FIXED</i>	408	0.125	0.331125	0	1
<i>BILL</i> ₅	408	0.125	0.331125	0	1
<i>BILL</i> ₂₀	408	0.125	0.331125	0	1
<i>BILL</i> ₅₀	408	0.125	0.331125	0	1
<i>ECON</i>	408	6.156863	2.073562	3	10
<i>QGLOBAL</i>	408	2.843137	1.056117	1	4
<i>TEMPER</i>	408	15.10784	2.897688	10.5	22.3
<i>HUMID</i>	408	0.6564706	0.059476	0.56	0.79
<i>DENS</i>	408	0.2505667	0.3214697	0.005086	1.622111
<i>ISLAND</i>	408	0.0392157	0.1943461	0	1
<i>P</i>	408	0.5098039	0.5005176	0	1
<i>AREA</i>	408	0.3183804	0.394621	0.0123	1.75033
<i>POP</i>	408	34.54625	62.29078	3.3238	315.5359
<i>SUNDER</i>	408	0.1764706	0.3816881	0	1
<i>TREAT</i> ₁	408	0.0392157	0.1943461	0	1
<i>TREAT</i> ₂	408	0.3333333	0.4719833	0	1
<i>SECDWEL</i>	408	1.245812	2.110052	0.2161	10.6192
<i>PM</i> ₁	408	0.0561106	0.0498017	0.0048884	0.2391663
<i>PM</i> ₃	408	0.0613748	0.0340216	0.0105117	0.1594924
<i>PM</i> ₇	408	0.096517	0.0351168	0.0227966	0.1781258
<i>PSEC</i> ₁	408	0.0933152	0.0986654	0.0054395	0.3830434
<i>PSEC</i> ₆	408	0.1271567	0.0468151	0.0333463	0.2213394
<i>PSEC</i> ₉	408	0.0235526	0.0196195	0	0.0783293
<i>PSECTOT</i>	408	0.1130246	0.0444417	0.0263071	0.2507916
<i>LEFT</i>	408	0.3137255	0.4645759	0	1

Table 2: Summary descriptives of variables

	VARIABLE	PROBIT	OLS	GLS	FIML
<i>BILL</i> equation	<i>FIXED</i>		1.713***	1.713***	1.711***
	<i>BILL</i> ₅		-0.074***	-0.074***	-0.073***
	<i>BILL</i> ₂₀		0.049***	0.049***	0.048***
	<i>BILL</i> ₅₀		0.232***	0.232***	0.232***
	<i>QGLOBAL</i>		-0.045**	-0.045**	-0.045**
	<i>TREAT</i> ₂		-0.098	-0.098*	-0.106*
	<i>ECON</i>		-0.039***	-0.039***	-0.041***
	<i>DENS</i>		0.140*	0.14*	0.157**
	<i>ISLAND</i>		0.771***	0.771***	0.756***
	<i>TEMP</i>		0.032***	0.032***	0.027**
	<i>HUMID</i>		0.857*	0.857*	0.598
	<i>P</i>		0.074	0.074	0.116**
	<i>cons</i>		-0.366	-0.366	-0.13
<i>P</i> equation	<i>QGLOBAL</i>	-0.869*			-0.977**
	<i>SUNDER</i>	34.414***			34.813***
	<i>TREAT</i> ₁	5.345***			5.453***
	<i>TREAT</i> ₂	12.836***			12.875***
	<i>POP</i>	-1.573***			-1.600***
	<i>AREA</i>	-2.316*			-2.401*
	<i>ECON</i>	5.439***			5.526***
	<i>SECDWEL</i>	44.929***			45.825***
	<i>PM</i> ₁	339.226***			338.164***
	<i>PM</i> ₃	106.744***			107.931***
	<i>PM</i> ₇	42.986			44,365
	<i>PSEC</i> ₁	68.224***			72.322***
	<i>PSEC</i> ₆	75.020**			77.574***
	<i>PSEC</i> ₉	307.073***			307.712***
	<i>PSECTOT</i>	-70.950***			-72.071***
	<i>LEFT</i>	-8.331***			-8.586***
	<i>cons</i>	-85.237***			-86.345***
	ath(ρ)				-0.366***
	ln σ				844***
	Wald chi2(12)			1193.40***	504.05***
	N	408	408	408	408
	R ²	0.8216	0.6734	0.6734	
	ll	-282.726	-233.913		-281.941

Legend: * p<0.1; ** p<0.05; *** p<0.01

Table 3: Probit, Ordinary Least Squares, Random-Effects, and Treatment Effects regression results

	$(\hat{BILL} | C = 1) = 0.503$	$(\hat{BILL} | C = 1) = 0.636$	PROBIT	
	$E(bill | C) = 1$	$E(bill | C) = 0$	$\hat{Pr}ob(P) = 0.314$	Evaluated at $X =$
<i>FIXED</i> *	1.711	1.711		0.125
<i>BILL</i> ₅ *	-0.073	-0.073		0.125
<i>BILL</i> ₂₀ *	0.048	0.048		0.125
<i>BILL</i> ₅₀ *	0.232	0.232		0.125
<i>QGLOBAL</i>	-0.152	-0.152		2.843
<i>TREAT</i> ₂ *	0.644	0.644		0.333
<i>ECON</i>	0.567	0.567		6.157
<i>DENS</i>	0.157	0.157		0.251
<i>ISLAND</i> *	0.756	0.756		0.039
<i>TEMP</i>	0.027	0.027		15.108
<i>HUMID</i>	0.598	0.598		0.656
<i>P</i> *	0.000	0.000		0.510
<i>SUNDER</i> *	1.022	4.257	0.758	0.176
<i>TREAT</i> ₁ *	0.195	0.684	-0.567	0.039
<i>POP</i>	-0.176	-0.125	-0.851	34.546
<i>AREA</i>	-0.264	-0.188	16.249	0.318
<i>SECDWEL</i>	5.041	3.579	119.907	1.246
<i>PM</i> ₁	37.199	26.413	38.270	0.056
<i>PM</i> ₃	11.873	8.430	15.731	0.061
<i>PM</i> ₇	4.880	3.465	25.644	0.097
<i>PSEC</i> ₁	7.956	5.649	27.507	0.093
<i>PSEC</i> ₆	8.534	6.059	109.109	0.127
<i>PSEC</i> ₉	33.850	24.035	-25.555	0.024
<i>PSECTOT</i>	-7.928	-5.629	-0.986	0.113
<i>LEFT</i> *	-0.979	-0.386		0.314

For variables marked with *, the marginal effect correspond to the change of those binary variables from zero to one

Table 4: Marginal effects

40° JORNADAS INTERNACIONALES DE FINANZAS PÚBLICAS
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA
19 al 21 de Septiembre de 2007

**CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA DE RESPONSABILIDAD FISCAL EN LOS
NIVELES NACIONAL Y PROVINCIAL**

Por Juan A. VEGA y Juan V. DIBLASI ¹
F C E, U N de Cuyo

I. Introducción

El presente trabajo es continuación del que los autores presentaron en la edición anterior de estas Jornadas². En aquella oportunidad, el tiempo transcurrido de vigencia de las normas nacionales y provinciales era escaso. No obstante, se realizó el intento de verificar el comportamiento de las distintas jurisdicciones con relación a las reglas fiscales de la legislación nacional y de la provincial de Mendoza a fin de obtener conclusiones acerca de la pertinencia de las mismas y su cumplimiento en los primeros tiempos de su vigencia.

En cuanto a la ley nacional, debe tenerse en cuenta que se trata de un régimen de adhesión voluntaria para las provincias (que debe ser ratificado por las respectivas legislaturas provinciales) y que tiene por objeto transparentar la gestión pública y lograr solvencia fiscal sostenible a través del tiempo en los distintos niveles del Estado (Nación, Provincias y Municipios).

La ley de la Provincia de Mendoza, por su parte, es de cumplimiento obligatorio tanto para los entes provinciales como para las municipalidades y contiene normas bastantes más estrictas que la nacional. Se destacó, en aquella oportunidad, la existencia de cláusulas de fin de mandato que establecen mayores restricciones en los tramos finales de una gestión gubernativa, comparables con los que posee la norma que rige en Brasil.

1. La Ley Federal de Responsabilidad Fiscal N° 25.917

Esta norma fue dictada con el objetivo de establecer reglas generales de comportamiento fiscal y dotar de una mayor transparencia a la gestión pública.

Los objetivos generales enunciados en la misma se pueden dividir en diversos objetivos específicos, asociando una regla a cada uno de ellos. Así, es posible analizar individualmente cada regla y los efectos que conlleva su cumplimiento. De acuerdo con esto, la ley establece reglas relativas a límites en cuanto al crecimiento del gasto público, el comportamiento de los ingresos públicos, el endeudamiento, la

¹ Los autores son, respectivamente, Profesor Titular de Finanzas Públicas y Adscripto de la misma Cátedra, en la Licenciatura en Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Cuyo.

² Vega, J. A., Russo, E. A., Morábito, F. y Diblasi, J. V., "Federalismo y responsabilidad fiscal a nivel nacional y provincial" en *39 Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas* (Córdoba, UN Córdoba, 2006), ed. en CD.

constitución de fondos anticíclicos y la transparencia en la gestión pública. Asimismo, crea el órgano de aplicación y establece sanciones ante incumplimientos.

Las reglas “de política fiscal”, cuyo cumplimiento se analiza en el presente trabajo y que ya fueron tratadas en el artículo anterior, son las que se detallan a continuación junto con las conclusiones a que se ha arribado hasta el presente:

- a) *Limitación al crecimiento del gasto público*: La pertinencia de esta primera regla fiscal de la ley queda demostrada por el desempeño fiscal de las provincias por lo que puede afirmarse que la misma estuvo oportunamente establecida y contribuyó a corregir un comportamiento no deseado por parte de esas jurisdicciones, independientemente de que hubiesen o no adherido a la ley.
- b) *Equilibrio financiero*: En la revisión de los ejercicios fiscales anteriores a la vigencia de la ley se puede comprobar la evolución del resultado financiero de las provincias a partir del año 2001, en que se registró una sola provincia con superávit (Salta, precisamente no adherida a la ley) y siguió en 2002, con diez provincias (cinco adheridas y otras tantas que no lo hicieron) con resultado positivo, continuando al año siguiente, cuando sólo cinco provincias tuvieron resultado negativo, hasta llegar a 2004 con la totalidad de las provincias con resultado financiero acorde con la regla. La conclusión es, entonces, que el comportamiento registrado fue resultado de la evolución de la situación fiscal y no hizo falta ningún compromiso para alcanzarlo. Por lo tanto, la regla sólo revestía un carácter formal al momento de ser dictada: no podría faltar en una norma de este tipo. No obstante, el seguimiento posterior que se presenta en este trabajo indicaría que, a pesar de la ley, se están produciendo significativos desfases en su cumplimiento.
- c) *Límites al endeudamiento*: Se puede observar que esta regla se ha cumplido en todas las provincias desde antes de la vigencia de la ley. 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. Posiblemente, la razón de tal resultado deba atribuirse a que se trata de una exigencia escasamente restrictiva, más que a una conducta fiscal disciplinada.
- d) *La constitución de fondos anticíclicos*: Esta regla es novedosa y no tiene antecedentes fácticos en el comportamiento fiscal de los distintos niveles de gobierno de la Argentina. No obstante, la ley federal no es suficientemente enfática al respecto y no parece ser una condición necesaria u obligatoria, sino más bien opcional, sujeta a diversas excepciones que la relegan ante otras cuestiones como el pago de deudas, gastos de capital, etc.

En el presente trabajo los autores tratan de verificar la continuidad en el cumplimiento de estas reglas a partir de la entrada en vigencia del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal en el año 2005, ahora con un periodo más extendido, lo cual, se estima, permitirá obtener conclusiones acerca de si existe una auténtica voluntad política de cumplimiento por parte de las distintas jurisdicciones comprometidas.

2. La Ley provincial de Responsabilidad Fiscal de Mendoza N° 7.314

Tanto en el trabajo anterior como en éste, el análisis se limita al desempeño fiscal de las municipalidades, dejando de lado el gobierno central provincial (el que es analizado en relación con las otras jurisdicciones provinciales) y los otros órganos del sector público. Dada la fecha de elaboración de aquel trabajo, hasta entonces los municipios mendocinos sólo habían hecho dos presentaciones cuatrimestrales – del 3º y 4º trimestres de 2005 – ante el órgano de control provincial, el Tribunal de Cuentas, por lo que no se poseían datos suficientes para emitir un juicio sobre su cumplimiento del régimen de responsabilidad fiscal.

Pero sí se pudieron extraer conclusiones del comportamiento fiscal de los municipios en el período 1993 – 2003 y contrastarlos con la posterior reglamentación de la Ley N° 7314.

Las reglas que se verificaron en aquella oportunidad, y cuyo seguimiento se continúa en el presente, fueron las siguientes:

- a) *Equilibrio presupuestario*: ningún municipio registró equilibrio financiero ya que todos ellos presentaron déficits en su ejecución presupuestaria, en muchas o pocas oportunidades, en el periodo previo analizado. El municipio que menos veces no cumplió con la regla fue la Capital (lo hizo solamente en cinco de los once ejercicios) y tres municipalidades tuvieron déficit en todos los años. Por otra parte, el agregado de todo el sector sólo cumplió la regla en 2003, que fue precisamente un año de desahogo fiscal luego de la crisis, año en que sólo cinco municipios presentaron déficit.
- b) *Límites al endeudamiento*: La norma provincial exige que la deuda consolidada al fin de una gestión gubernativa debe ser inferior que al inicio. En el periodo observado previo a la vigencia de la ley, hubo finalización de mandatos en 1995, 1999 y 2003. En esos años sólo los gobiernos municipales que finalizaron su mandato en 1999 tuvieron, a nivel agregado, un aumento del endeudamiento. No obstante, 2003 fue el año en que mayor cantidad de municipios experimentaron aumento de su deuda. Por otra parte, cinco municipalidades tuvieron un comportamiento acorde con la regla en todas las oportunidades. En 2007 se cumple el mandato de los actuales gobernantes. Será interesante, ahora con la ley vigente, analizar cuál fue su comportamiento. Lamentablemente, esto no podrá ser verificado hasta el año próximo.
- c) *Cláusulas de fin de mandato*: En el lapso considerado, previo a la vigencia de la ley, hubo tres elecciones de gobernador e intendentes: 1995, 1999 y 2003. En esos años se puede verificar que siempre aumentaron los gastos de tipo permanente cuatro municipios, de los cuales uno tuvo el comportamiento contrario en las tres oportunidades. La verificación de cómo fue el comportamiento municipal luego de puesta en vigencia la norma, será posible de analizar en 2008. No obstante, como la información se presenta trimestralmente, se intenta realizar una inferencia a partir de un grupo de municipalidades.

En este trabajo se muestra cuál ha sido el desempeño de los municipios en el período comprendido entre el tercer trimestre de 2005 (en el que entró en vigencia la Ley N° 7314) y el cuarto trimestre de 2006 (último período por el cual se poseen datos) y se realiza su comparación con la situación previa a la ley.

Esta verificación está sujeta a la limitación del cumplimiento en el suministro de información por parte de los municipios. Si bien el órgano de control ha reglamentado el contenido y modalidades de esa información, se ha enfrentado con la necesidad del “aprendizaje” por parte de los controlados. La información a que se hace referencia debe ser presentada trimestralmente y, si se observa el cumplimiento, el número de municipios que incumplieron su obligación ha ido disminuyendo en el tiempo, como así también los que cumplieron en forma incompleta. No obstante, se extraerán conclusiones sobre la base de la información presentada y se buscará inferir sobre el resto, teniendo en cuenta los desempeños anteriores.

3. La conformación de fondos anticíclicos nacional, provinciales y municipales

La disposición sobre la formación de fondos anticíclicos es un indicador de la intención de procurar la solvencia y solidez del sistema. No obstante, esta regla no aparece como una condición necesaria u obligatoria, sino más bien como opcional, ya que los excedentes pueden ser destinados al pago de deudas, gastos de capital, etc. No se establece la conformación de los fondos de manera precisa, como podría haber sido un porcentaje fijo sobre los ingresos cuando estos aumentan (indicador de la fase ascendente del ciclo), o sobre el resultado primario, o con los incrementos de recaudación por encima de los cálculos presupuestarios, o un porcentaje del PBG provincial, etc., hasta llegar a un monto determinado.

La situación en la Provincia de Mendoza es más precisa ya que la ley provincial establece claramente la composición, integración, instrumentación y utilización de los Fondos Anticíclicos Provincial y Municipales.

En esta provincia se debe destinar a este fondo el 50%, como mínimo, de los excedentes de recursos corrientes que se produzcan por encima de la previsión del presupuesto, hasta alcanzar un 2% del PBG provincial. Y cuando el excedente anual supere el 10% de los recursos corrientes, el exceso deberá aplicarse a la cancelación de la deuda pública consolidada o a la inversión en obra pública, es decir, la constitución del fondo tiene su debida prioridad.

En cuanto a la oportunidad de su utilización, la ley mendocina establece que lo será en la etapa recesiva del ciclo y define ésta como la caída en más del 5 %, respecto de igual mes del año anterior y durante tres meses consecutivos, en la recaudación del impuesto sobre los ingresos brutos o en los recursos provenientes de la coparticipación federal.

Para sus municipios, se establece que deben destinar al respectivo fondo el 10% como mínimo del excedente de los recursos provenientes de la coparticipación municipal sobre la previsión del presupuesto y hasta alcanzar el 8% de los recursos corrientes municipales.

Sobre la base de la información existente, en el presente trabajo se intenta comprobar cuál ha sido la efectividad de la norma tanto en el nivel nacional y de las provincias y, para el caso de Mendoza, de la administración provincial y de los municipios.

II. Las reglas de política fiscal de la Ley N° 25.917 y su cumplimiento

Hasta el presente, veintiuna jurisdicciones han adherido a la ley, quedando fuera de la misma sólo las Provincias de Salta, San Luis y La Pampa. En el cuadro siguiente figura la nómina de las adheridas con indicación de la ley provincial respectiva. Como es de esperar, cada una de las provincias adheridas y la Ciudad de Buenos Aires han dictado su propia normativa. Las provincias no adheridas, en general, han tenido un desempeño fiscal acorde a la ley y sus gobiernos manifiestan estar cumpliendo normas estrictas de responsabilidad fiscal con anterioridad al dictado del régimen nacional.

Cuadro N° 1. Las jurisdicciones adheridas

Jurisdicción	Ley de adhesión	Fecha
Buenos Aires	Ley N° 13.295 – Dto. 49/05	13/01/2005 Promulgada
CABA	Ley N° 1.726 – Dto. 992/05	08/07/2005 Promulgada
Catamarca	Ley N° 5.144 – Dto. 05/05	07/01/2005 Promulgada
Córdoba	Ley N° 9.237 – Dto. 415/05	16/05/2005 Promulgada
Corrientes	Ley N° 5.639 – Dto. 2843/04	13/12/2004 Promulgada
Chaco	Ley N° 5.483 – Dto. 2569/04	17/12/2004 Promulgada
Chubut	Ley N° 5.257 – Dto. 2298/04 Ley Modificada	16/12/2004 Promulgada
Entre Ríos	Ley N° 9592	05/11/2004 Promulgada
Formosa	Ley N° 1461 – Dto. 1110	22/10/2004 Promulgada
Jujuy	Ley N° 5427	10/09/2004 Promulgada
La Rioja	Ley N° 7.763 – Dto. 1498/04	22/11/2004 Promulgada
Mendoza	Ley N° 7.314 – Dto. 7/05	07/01/2005 Promulgada
Misiones	Ley N° 4.166 – Dto. 1742/04	30/12/2004 Promulgada
Neuquén	Ley N° 2514- Dto. 847/06	26/05/2006 Promulgada
Río Negro	Ley N° 3886 – Dto. 1294/04	11/11/2004 Promulgada
San Juan	Ley N° 7.567	23/12/2004 Promulgada
Santa Cruz	Ley N° 2733 – Dto. 3676/04	10/12/2004 Promulgada
Santa Fe	Ley N° 12.402 – Dto. 338/05	04/03/2005 Promulgada
Santiago del Estero	Ley N° 6.697	28/12/2004 Promulgada
Tierra del Fuego	Ley N° 694- Dto. 1835/06	15/05/2006 Promulgada
Tucumán	Ley N° 7442	04/10/2004 Promulgada

Fuente: Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal

1. La regla de la limitación al crecimiento del gasto público

La ley 25.917 establece en su artículo décimo que “La tasa nominal de incremento del gasto público primario de los Presupuestos de la Administración Nacional, Provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, entendido como la

suma de los gastos corrientes y de capital, excluidos los intereses de la deuda pública, 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, autorizado en el caso de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires conforme a lo dispuesto en el artículo 25 de la presente, no podrá superar la tasa de aumento nominal del producto bruto interno prevista en el marco macro fiscal mencionado en el artículo 2º, inciso d) de la presente norma. Cuando la tasa nominal de variación del producto bruto interno sea negativa, el gasto primario podrá a lo sumo permanecer constante. Cuando no fuera necesario implementar las medidas previstas en el artículo 20 o en los casos en que el incremento nominal de los recursos supere el incremento nominal del producto bruto interno, esta limitación sólo regirá para el gasto corriente primario, sin perjuicio de lo dispuesto por la presente ley.”

A su vez, el Decreto Reglamentario Nº 1.731 indica lo siguiente: “Establécese que a los fines de la aplicación del Artículo 10 de la Ley Nº 25.917 no se considerarán los intereses de la deuda pública, los gastos financiados con préstamos de organismos internacionales, los gastos de capital destinados a infraestructura social básica financiados con cualquier uso del crédito, como así también aquellos gastos que se hubieren financiado con los saldos provenientes de tales conceptos ingresados en ejercicios anteriores y no utilizados” y agrega que “a los fines de la formulación de los presupuestos la tasa de aumento resultante del gasto público primario de la Administración Pública No Financiera no podrá superar la tasa de crecimiento nominal del Producto Bruto Interno (PBI) a precios de mercado prevista en el Marco Macrofiscal mencionado en el Artículo 2º inciso d) de la Ley Nº 25.917, y será calculada respecto al crédito vigente para el ejercicio en curso a la fecha de presentación del proyecto presupuestario. La tasa de aumento nominal del gasto corriente primario de la Administración Pública No Financiera no podrá superar la tasa de variación nominal de dicho Producto Bruto Interno (PBI).”

Con respecto a los gastos de capital, la misma norma establece que “la tasa de incremento de los créditos de los gastos de capital podrá superar la tasa de variación nominal del Producto Bruto Interno a precios de mercado previsto en el Marco Macrofiscal mencionado en el Artículo 2º inciso d) de la Ley Nº 25.917 por sobre el límite fijado para el gasto primario establecido en el párrafo precedente, si se presentan algunas de las siguientes situaciones:

a) Si la tasa de incremento nominal del cálculo del total de recursos corrientes y de capital incluido en el proyecto de presupuesto, respecto al cálculo vigente para el ejercicio en curso, a la fecha de presentación del proyecto, supera la tasa nominal de aumento del Producto Bruto Interno (PBI) a precios de mercado mencionado en el Artículo 2º inciso d) de la Ley Nº 25.917.

b) Si el indicador de endeudamiento establecido en el Artículo 21 de la Ley Nº 25.917 no supera el QUINCE POR CIENTO (15%), en cuyo caso podrán financiarse los gastos de capital con cualquier fuente.

El Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal evaluará el cumplimiento del presente artículo una vez aprobados los presupuestos de los distintos niveles de gobierno.

Durante el segundo trimestre de cada año evaluará la tasa nominal de variación del gasto primario ejecutado, base devengado, del ejercicio fiscal anterior respecto al

año previo, teniendo en cuenta las excepciones previstas en el presente artículo, a cuyos fines la tasa de variación del Producto Bruto Interno (PBI) a precios de mercado se calculará sobre la base del dato que de tal variable macroeconómica disponga el INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA Y CENSOS (INDEC), organismo desconcentrado dependiente de la SECRETARIA DE POLITICA ECONOMICA del MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION.”

Como puede observarse en la normativa citada textualmente, en ningún párrafo se refiere al gasto ejecutado o a la ejecución presupuestaria. En todo momento se habla de los presupuestos y de su comparación con las previsiones establecidas en el marco macro fiscal. En definitiva, se establece como pauta la limitación del crecimiento del gasto corriente primario presupuestado de la Administración Pública no financiera, en un nivel que no supere el crecimiento proyectado del Producto Bruto Interno en las previsiones macro fiscales que se presentan anualmente al Congreso, conjuntamente con el proyecto de Presupuesto General de la Administración Nacional.

En el cuadro siguiente se puede observar los resultados previstos en su oportunidad para cada una de las provincias adheridas y la Ciudad de Buenos Aires.

Cuadro Nº 2. Variación del gasto corriente primario

En porcentajes	Año		
	2005	2006	2007
Jurisdicción			
Buenos Aires	17,4	14,7	12,8
Catamarca	s/d	13,0	5
CABA	s/d	21,5	13,5
Córdoba	s/d	13,1	12,6
Chaco	s/d	10,8	7,4
Chubut	s/d	12,8	14,4
Corrientes	17,9	-7,3	s/d
Entre Ríos	s/d	14,4	9,1
Formosa	s/d	5,6	8,4
Jujuy	18,1	12,4	s/d
La Rioja	s/d	0,3	s/d
Mendoza	17,0	8,5	9
Misiones	s/d	1,3	1,2
Río Negro	s/d	-1,6	4,2
San Juan	s/d	12,4	-4,4
Santa Cruz	s/d	10,4	13,9
Santa Fe	s/d	13,1	6,3
Santiago del Estero	s/d	8,8	2,9
Tierra del Fuego	s/d	s/d	12,3
Tucumán	18,9	9,1	7,3
Nación	s/d	10,40	8,2
Variación estimada del PBI			
Nominal	18,9	13,1	10,5
Cantidad de Jurisdicciones que no cumplen	0	2	6

Fuente: Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal

Para el año 2006 y de acuerdo con la información recogida, en las Provincias de Buenos Aires y Entre Ríos el desvío observado se halla justificado en las erogaciones estimadas para dar cumplimiento a la Ley de Financiamiento Educativo (Ley Nº 26.075). En este sentido, cabe recordar que la misma establece gastos que en principio no se hallan limitados por la pauta de crecimiento establecida por el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal. Por ello, el artículo 20 de la citada norma, dispone que el Consejo Federal evalúe el impacto que tengan los gastos derivados de su aplicación. De esta forma, se tomó en consideración la incidencia de la aplicación de la Ley de Financiamiento Educativo en los presupuestos 2006, por lo que los desvíos observados se hallan justificados por el citado marco legal.

En el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el desvío observado también se encuentra justificado, ya que se debe a decisiones tomadas con anterioridad a la adhesión de la jurisdicción al régimen (8 de julio de 2005), situación contemplada en la normativa vigente. Descontando la incidencia de dichas decisiones, la variación del gasto corriente primario se ubicaría en el 11,6%, cumpliéndose lo establecido por este artículo.

En el año 2007, en el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de las Provincias de Buenos Aires, Córdoba, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego, el desvío observado se halla justificado también en las erogaciones estimadas para dar cumplimiento a la Ley de Financiamiento Educativo (Ley Nº 26.075).

Respecto de los gastos de capital, surge que en aquellas jurisdicciones que el Indicador de endeudamiento es superior al 15%, no pueden excederse más del incremento en el PBI nominal proyectado en la Ley de Presupuesto Nacional. En todos los casos en que para los gastos de capital se excedía el ratio de endeudamiento, resulta que los mismos cumplen con el límite de expansión del porcentaje de variación del PBI nominal.

2. La regla del equilibrio financiero

La Ley 25917, en su artículo 19 establece que tanto el gobierno nacional como los provinciales (y el de la Ciudad de Buenos Aires), deben preservar el equilibrio financiero, entendido como la diferencia entre los recursos percibidos (corrientes y de capital) y los gastos corrientes y de capital, exceptuando de los primeros los financiados por los organismo internacionales y, de los segundos, los destinados a infraestructura social básica “necesaria para el desarrollo económico y social” financiados con uso del crédito. Estas excepciones desnaturalizan bastante el concepto tan sencillo de “equilibrio financiero”, dándole una elasticidad que puede volver totalmente inútil la norma.

El decreto reglamentario agrega algunas precisiones que no alteran las disposiciones legales y otras acerca de su control.

A su vez, el artículo 16 del reglamento interno del órgano de control, el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, integrado por los ministros responsables de la Hacienda Pública de las distintas jurisdicciones, establece que el Comité Ejecutivo realiza el seguimiento de la evolución fiscal de las Jurisdicciones adheridas. Corresponde entonces verificar el cumplimiento de esta regla a la autoridad de aplicación. Para el análisis que aquí se intenta realizar se cuenta con

dos fuentes de datos, la primera es la del Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, y la segunda de la Dirección Nacional de Coordinación con las Provincias.

En el cuadro que sigue se presenta la información que surge del Consejo Federal y en el subsiguiente, la publicada por el organismo nacional.

Cuadro Nº 3. Resultado financiero ajustado, según CFRF

En millones de pesos Jurisdicción	Triemestre			
	IV 05	I 06	II 06	III 06
C.A.B.A.	s/d	152,6	216,6	106,6
Buenos Aires	34,5	564,3	58,2	324,8
Catamarca	74,5	13,7	11,8	99,3
Córdoba	285,9	101,9	156,2	219,7
Corrientes	91,5	17,5	80,1	179,3
Chaco	149,6	28,3	54	95,4
Chubut	38,9	57,3	57,9	319,5
Entre Ríos	251,6	41,8	75,9	139,3
Formosa	11,3	57,3	79,4	153,8
Jujuy	14,2	27,9	33,3	94,1
La Rioja	34,9	0,5	36,1	54,7
Mendoza	245,1	164,2	318,4	472,4
Misiones	58,9	113,5	78,3	101,5
Neuquen	s/d	s/d	s/d	562,1
Rio Negro	41,2	55,4	51,8	84
San Juan	209,1	60,6	156,1	169,2
Santa Cruz	69,1	28,7	28,3	103,5
Santa Fe	787,1	97,9	195	416,8
Santiago del Estero	168,5	70,1	113,3	103,2
Tierra del Fuego	s/d	s/d	29,6	81,5
Tucumán	118,7	33,2	11,8	7
Total Provincias	2684,6	1534,1	1625,5	3781,1
Nación	5.296,70	4.118,80	10.461,60	14.379,50

Fuente: Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal

La diferencia entre este cuadro y el siguiente se debe a que en el primero se ha ajustado el Resultado Financiero por *“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”*.

En el transcurso de la investigación para este trabajo no se ha podido detectar en forma clara y con precisión cómo se pudo obtener el Resultado Financiero Ajustado.

Cuadro N° 4. Resultado financiero no ajustado, incluye provincias no adheridas al régimen

En millones de pesos	Trimestre			
	Jurisdicción	IV 05	I 06	II 06
C.A.B.A.	353,65	152,64	249,53	99,20
Buenos Aires	-474,15	641,20	150,11	-96,32
Catamarca	74,53	10,79	12,95	99,25
Córdoba	54,73	120,67	223,95	281,08
Corrientes	-46,87	-0,62	82,26	150,87
Chaco	87,71	54,87	104,97	137,22
Chubut	-30,57	47,85	58,21	224,21
Entre Ríos	161,15	47,37	105,52	128,54
Formosa	16,60	22,90	48,48	126,02
Jujuy	45,16	25,58	33,34	93,22
La Pampa	85,10	15,37	47,79	106,16
La Rioja	-22,78	-0,21	35,87	63,52
Mendoza	189,05	164,11	318,31	414,83
Misiones	31,01	98,89	71,50	78,70
Neuquen	99,98	60,25	94,17	213,32
Rio Negro	2,23	43,29	54,65	81,46
Salta	81,47	49,72	139,85	164,34
San Juan	176,83	85,12	169,01	248,78
San Luís	19,00	16,49	56,62	110,41
Santa Cruz	8,86	24,11	6,87	116,18
Santa Fe	546,37	110,05	230,55	410,42
Santiago del Estero	165,50	70,15	113,34	103,16
Tierra del Fuego	15,37	-5,32	19,31	64,03
Tucumán	119,17	26,09	15,84	-25,95
Total Provincias	1.759,12	1.881,35	2.442,99	3.392,64

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación con las Provincias

Las provincias no adheridas al régimen figuran en color rojo

Si comparamos el cuadro N° 4 con el 3 resulta que en el primero todas las jurisdicciones cumplen con la regla mientras que en el segundo Buenos Aires y Tucumán presentan déficit para el último período presentado.

Como puede observarse en el último cuadro, las provincias no adheridas han mantenido un desempeño fiscal acorde con la ley. Por otra parte, existe una diferencia importante en el tiempo de publicación de la evaluación del Resultado Financiero por parte del Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal: todavía no se ha publicado la información correspondiente al cuarto trimestre de 2006, cuando la normativa vigente establece que la evaluación debe hacerse dentro de los treinta días siguientes al vencimiento del trimestre. Puede ser que la evaluación se haya hecho, pero no está publicada, lo cual atenta contra el espíritu del régimen de responsabilidad fiscal, ya que uno de sus pilares es la difusión del resultado de su cumplimiento y la transparencia.

3. La regla de límites al endeudamiento:

La Ley 25917, en su artículo 21 establece que tanto las provincias como la Ciudad Autónoma de Buenos Aires “tomarán las medidas necesarias para que el nivel de endeudamiento de sus jurisdicciones sea tal que en cada ejercicio fiscal los servicios de la deuda instrumentada no superen el quince por ciento (15%) de los recursos corrientes netos de transferencias por coparticipación a municipios”.

A fin de lograr encuadrarse en esta disposición las jurisdicciones deberían establecer un programa de transición en cual debería incluir los instrumentos para llegar al objetivo.

A su vez, el Gobierno nacional se comprometía a que, una vez que hubiera finalizado el proceso de reestructuración de su deuda pública, reduciría el porcentaje que la deuda pública nacional resultante de operaciones de mercado, con relación al PBI considerando para ello periodos trienales.

Por su parte, el decreto reglamentario establece el momento en que el órgano de aplicación debe realizar la verificación del cumplimiento, esto es, a la aprobación de los respectivos presupuestos y al cierre de cada ejercicio.

Debe tenerse en cuenta que el indicador de endeudamiento establecido por el artículo 21°, relaciona los servicios de la deuda pública con los recursos corrientes netos de coparticipación a municipios, estableciendo que debe tenderse en el largo plazo al 15%, pero que superar dicho nivel implica una restricción a la hora de evaluar la evolución del gasto de capital. Los resultados para las proyecciones presentadas en los presupuestos generales de los ejercicios 2006 y 2007 se presentan en el Cuadro N° 5.

Del mismo surge que en el año 2006 diez de las 18 jurisdicciones que presentaron la información no cumplieron con la regla. En el año 2007, seis incumplieron y once cumplieron, en tanto cuatro no suministraron la información respectiva. Llama la atención que Río Negro no ha presentado la información en ninguno de los años comprendidos.

Resulta interesante comparar el indicador de endeudamiento presentado (basado en los presupuestos) con lo efectivamente ejecutado. Lamentablemente, no se cuenta con datos del cuarto trimestre del año 2006. Por ello, se presenta la evolución de este indicador desde el cuarto trimestre de 2005 hasta el tercer trimestre de 2006. Para ajustar este indicador se aplicó la siguiente fórmula:

$$\left(\frac{TP}{RC-TSP}\right)\times 100$$

donde:

TP: Transferencias a la Propiedad (Intereses Devengados)

RC: Recursos Corrientes.

TSP: Transferencias al Sector Público.

Los resultados se presentan en el Cuadro N° 6.

Cuadro Nº 5. Indicador de endeudamiento (presupuestado)

En porcentajes	Año		Límite (%): 15	
	Jurisdicción	2006	2007	2006	2007
C.A.B.A.	10,80	7,90	Cumple	Cumple
Buenos Aires	15,80	14,90	No Cumple	Cumple
Catamarca	12,70	11,40	Cumple	Cumple
Córdoba	14,00	13,30	Cumple	Cumple
Corrientes	21,10	s/d	No Cumple	s/d
Chaco	20,90	19,00	No Cumple	No Cumple
Chubut	11,00	8,70	Cumple	Cumple
Entre Ríos	14,70	14,20	Cumple	Cumple
Formosa	22,80	20,50	No Cumple	No Cumple
Jujuy	33,70	s/d	No Cumple	s/d
La Rioja	11,20	s/d	Cumple	s/d
Mendoza	18,50	14,50	No Cumple	Cumple
Misiones	21,20	17,90	No Cumple	No Cumple
Neuquen	18,70	20,40	No Cumple	No Cumple
Rio Negro	s/d	s/d	s/d	s/d
San Juan	17,80	15,10	No Cumple	No Cumple
Santa Cruz	4,40	3,80	Cumple	Cumple
Santa Fe	7,20	6,30	Cumple	Cumple
Santiago del Estero	7,50	4,20	Cumple	Cumple
Tierra del Fuego	s/d	2,70	s/d	Cumple
Tucumán	24,40	20,40	No Cumple	No Cumple

Fuente: Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal

Cuadro Nº 6. Indicador de endeudamiento (ejecutado)

En porcentajes	Trimestre			
	Jurisdicción	IV 05	I 06	II 06
C.A.B.A.	14,76	2,29	2,02	1,44
Buenos Aires	22,95	3,38	4,25	4,03
Catamarca	28,75	3,41	3,31	2,77
Córdoba	31,42	5,64	4,67	4,48
Corrientes	27,80	4,21	3,43	3,28
Chaco	43,90	5,10	4,93	4,88
Chubut	16,29	2,10	1,75	1,64
Entre Ríos	23,00	3,08	2,99	2,91
Formosa	40,55	5,65	4,65	4,52
Jujuy	45,31	6,40	5,49	4,59
La Pampa	10,54	1,06	1,02	1,08
La Rioja	20,61	2,50	1,98	1,85
Mendoza	29,11	5,05	4,88	4,74
Misiones	32,81	4,05	3,85	3,44
Neuquen	17,96	1,78	1,94	1,61
Rio Negro	43,19	4,67	4,97	4,53
Salta	20,12	3,88	3,29	2,84
San Juan	24,59	2,75	2,94	2,65
San Luís	3,60	1,98	1,16	1,04
Santa Cruz	5,36	1,26	0,85	0,97
Santa Fe	14,15	2,14	2,67	2,40
Santiago del Estero	5,29	9,27	4,83	3,51
Tierra del Fuego	10,11	0,86	0,94	0,98
Tucumán	34,00	4,08	3,93	3,80

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación con las Provincias

Las provincias no adheridas al régimen figuran en color rojo

Del cuadro anterior surge que si se toman los valores ejecutados, para medir el indicador de endeudamiento, en el cuarto trimestre de 2005 la mayoría de las jurisdicciones cumplió con la regla en tanto que, en el tercer trimestre de 2006, ninguna provincia lo hizo.

Es de destacar que el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal sólo ha calculado el indicador de endeudamiento ejecutado para el año 2005, lo que se muestra en el cuadro siguiente.

Cuadro Nº 7. Indicador de endeudamiento (ejecutado)

En porcentajes	2005	Límite:15%
Buenos Aires	12	Cumple
Catamarca	11,4	Cumple
Córdoba	12,6	Cumple
Corrientes	14,3	Cumple
Chaco	18,3	No Cumple
Chubut	6,7	Cumple
Entre Ríos	14,8	Cumple
Formosa	19,6	No Cumple
Jujuy	26,4	No Cumple
La Rioja	9,2	Cumple
Mendoza	12,5	Cumple
Misiones	14,6	Cumple
Rio Negro	20	No Cumple
San Juan	15,2	No Cumple
Santa Cruz	2	Cumple
Santa Fe	9,6	Cumple
Santiago del Estero	1,4	Cumple
Tucumán	18,8	No Cumple

Fuente: Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal

Según este cuadro, las provincias de Chaco, Formosa, Jujuy y Tucumán estarían excediendo el límite, en tanto San Juan estaría levemente por encima del mismo. Para el caso de la información presupuestada del ejercicio 2006 el Consejo habría recomendado que se presentaran planes quinquenales que permitieran ubicar el endeudamiento dentro del parámetro indicado. No obstante, se desconoce si la recomendación tuvo resultados efectivos. De todos modos, a juicio de los autores del presente, interesa cuál es el resultado de la ejecución. Pero, lamentablemente, sólo se conoce la información citada.

4. La constitución de fondos anticíclicos:

Según la ley Nº 25.917, en su Art. 20, *in fine*, “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”.

Si bien la conformación de este tipo de fondos de reserva debe considerarse una medida de prudencia fiscal, sobre todo para un país como la Argentina, sometido periódicamente a pronunciadas fluctuaciones de sus recursos fiscales, sean originadas en las variaciones de su nivel de actividad económica, en el sector externo o en la propia y habitual indisciplina fiscal de sus gobiernos, de la ley no surge su obligatoriedad ni tampoco posee la claridad que la cuestión merecería.

Ya en el trabajo anterior los autores manifestaban su duda acerca de que los fondos anticíclicos llegaran a ser constituidos.

Si se tiene en cuenta el informe del Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, no correspondería crear el fondo en un conjunto de jurisdicciones ya que, el artículo 20 de la Ley N° 25.917 establece que solo se incorporarán recursos en dicho fondo en los ejercicios fiscales que no se obtenga financiamiento del Gobierno Nacional. Como varias jurisdicciones han acordado créditos con el Gobierno Nacional (en el marco de los Programas de Asistencia Financiera -PAF-), con destino la atención de los servicios de la deuda, no corresponde la integración de dicho fondo en las mismas. No obstante, las Provincias de San Juan y Santa Fe, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Gobierno Nacional han constituido fondos anticíclicos.³

Lamentablemente, la información recogida no es más explícita. No se indica cuáles jurisdicciones debieron constituirlos y no lo hicieron ni el monto alcanzado por las que lo hicieron. De todos modos, en el estado actual de la investigación esto no puede ser verificado: no se ha encontrado ninguna información, publicada o sin publicar, oficial o extraoficial acerca de la cuestión. Por lo tanto, este es un tema pendiente para una consideración posterior.

5. La función del Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal

El Consejo, creado por la ley N° 25.917, es el órgano de aplicación y contralor de la misma. De acuerdo con la ley y su reglamento interno, este órgano tiene facultades para evaluar el cumplimiento por parte de las jurisdicciones adheridas y para aplicar sanciones en caso de verificar transgresiones a las normas de la ley. De este modo verifica la correcta formulación de las proyecciones de los presupuestos plurianuales del gobierno nacional y de los provinciales, las características de su presentación y que su aprobación se produzca en los plazos establecidos. En consecuencia, debe evaluar los niveles del gasto público y de los resultados financieros, tanto en las cifras presupuestadas como en las ejecutadas, indica el reglamento mencionado. A fin de homogeneizar la información que presentan las distintas jurisdicciones debe aprobar los “convertidores” presupuestarios correspondientes, a propuesta del Foro Permanente de Direcciones de Presupuesto y Finanzas.

También, a propuesta del mismo organismo, debe aprobar una serie de parámetros e indicadores homogéneos de gestión pública y promover acciones sistemáticas para procurar una mejora en la metodología de los mismos y su cálculo permanente. Asimismo debe velar por el cumplimiento del compromiso de publicidad y transparencia al que están obligadas las jurisdicciones adheridas.

³ Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, Comité Ejecutivo, *Informe de Evaluación de los Presupuestos Anuales, Presupuestos Ejercicio 2006, Resumen Ejecutivo*, agosto de 2006.

a) Los indicadores propuestos y su cálculo

De conformidad con la ley, los parámetros e indicadores de la gestión pública deben permitir medir la eficacia y eficiencia en materia de recaudación y de gasto público de manera que se faciliten las comparaciones ínter jurisdiccionales.

Para ello se han definido dos tipos de indicadores:

- i. Indicadores agregados fiscales y financieros, o de recaudación;
- ii. Indicadores sectoriales de gestión pública del gasto, o de gasto.

Estos indicadores se encuentran detallados y especificados en el documento Propuesta de Indicadores de Gestión Pública (abril de 2006), del Foro Permanente de Direcciones de Presupuesto y Finanzas de la República Argentina.

A los efectos de este trabajo y en una primera etapa se ha enfocado la atención en el análisis de la evolución de tres indicadores en particular:

- i. Participación del gasto en personal respecto del gasto primario: se mide en porcentaje, con frecuencia anual y con el rezago de un cuatrimestre.
- ii. Ingresos tributarios provinciales respecto de ingresos tributarios totales: se mide en porcentaje, con frecuencia anual y con el rezago de un cuatrimestre.
- iii. Indicador de solvencia: gastos corrientes versus ingresos corrientes: se mide en porcentaje, con frecuencia anual y con el rezago de un cuatrimestre.

Además, de la lectura del documento que establece los indicadores arriba enunciados, surge que el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, le pide al Foro Permanente de Direcciones de Hacienda y Presupuesto que genere un nuevo tipo de indicadores que tenga en cuenta la distribución de recursos: se le solicita expresamente que se elaboren indicadores que permitan evaluar criterios de asignación de recursos entre provincias.

En el Cuadro Nº 8 se presentan estos indicadores para los años 2004 y 2005. No se ha encontrado información para 2006.

Cuadro N° 8. Indicadores fiscales y financieros

En porcentajes	Gasto en personal / Gasto primario x 100		Ingresos tributarios de origen provincial / Ingresos tributarios totales x 100		Gastos corrientes / Ingresos corrientes x 100	
	Jurisdicción	2004	2005	2004	2005	2004	2005
C.A.B.A.	48,59	45,00	88,43	88,46	73,52	81,29
Buenos Aires	47,10	51,05	54,54	54,39	90,83	99,30
Catamarca	44,43	42,28	9,07	8,90	65,86	74,77
Córdoba	38,00	40,14	33,80	33,40	86,97	88,50
Corrientes	48,78	45,18	9,17	11,07	79,73	86,71
Chaco	51,63	45,70	10,91	10,70	77,17	83,35
Chubut	46,11	46,34	29,38	29,31	67,92	74,39
Entre Ríos	49,46	50,09	24,13	23,90	87,03	84,15
Formosa	44,30	42,47	4,25	5,22	80,89	78,39
Jujuy	48,40	49,71	10,69	10,56	87,06	90,96
La Pampa	34,80	28,81	20,79	19,19	73,31	73,76
La Rioja	42,80	35,32	7,24	8,03	79,70	81,60
Mendoza	52,04	46,94	34,07	34,86	87,54	85,07
Misiones	38,47	38,29	18,26	18,26	76,25	75,15
Neuquen	38,18	37,57	42,19	43,27	77,21	75,76
Rio Negro	44,28	47,36	24,85	26,15	83,79	91,77
Salta	42,90	44,46	20,27	20,44	75,37	78,17
San Juan	55,60	48,22	13,16	14,23	65,96	70,52
San Luís	37,83	32,88	21,23	23,46	54,82	58,11
Santa Cruz	27,75	26,14	26,40	27,52	59,83	62,65
Santa Fe	48,54	47,24	36,28	34,71	71,68	78,40
Santiago del Estero	48,41	40,43	10,53	10,27	66,73	68,97
Tucumán	39,48	44,87	22,39	23,67	78,64	84,28
Tierra del Fuego	47,02	50,29	24,89	26,16	83,00	92,88
TOTAL	45,15	45,27	39,00	38,69	80,39	85,24
Promedio	44,40	42,88	25,44	25,79	76,45	80,17

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación con las Provincias

III. El caso de Mendoza y su Ley N° 7314

Como se señala en la Introducción, en la Provincia de Mendoza las normas de responsabilidad fiscal son de cumplimiento obligatorio para todos los órganos del Estado, centralizados, descentralizados, autónomos y para las municipalidades. En este trabajo, como en el anterior, el análisis se limita al caso municipal.

a) Equilibrio presupuestario

El equilibrio presupuestario es obligatorio y queda prohibido el endeudamiento para financiar erogaciones corrientes, con excepción de aquellos programas financiados por organismos multilaterales de crédito. El reglamento de la ley define el concepto de equilibrio (admite el superávit) y establece que el mismo debe seguirse tanto en la formulación como en la ejecución presupuestaria.

El órgano de aplicación y control, el Tribunal de Cuentas provincial, establece cómo debe presentarse y publicarse la información sobre el cumplimiento, la que se hace trimestralmente⁴ y se muestra en el Cuadro N° 9.

Del mismo surge un incumplimiento generalizado por parte de las municipalidades mendocinas. No se tiene conocimiento de las sanciones que pudieron haberse aplicado.

El trimestre en que menos se cumplió la regla fue el cuarto de 2005 (sólo 2 municipios cumplieron), y en el que más se cumplió fue en el tercero de 2006 (con 9 municipios cumplidores).

Si se consideraran datos anuales, en 2006 sólo cuatro municipalidades habrían obtenido superávit en su ejecución presupuestaria: Godoy Cruz, Guaymallén, Rivadavia y San Carlos.

b) Límites al endeudamiento

La Ley 7.314 establece que la deuda consolidada, tanto de la Provincia como de los municipios, al final de cada gestión gubernativa no debe superar a la existente al principio de esa misma gestión. Se admiten algunas excepciones: los ajustes derivados de incrementos en el tipo de cambio, el nivel de precios, el coeficiente de estabilización de referencia (CER) y por cualquiera otra situación exógena a la Provincia o Municipalidad, o que el eventual incremento se haya destinado al financiamiento de proyectos que al incurrirse en el endeudamiento se encontrasen en estado de proyecto ejecutivo y con una evaluación técnica, económica, financiera, institucional y de impacto ambiental y social que esté de acuerdo con la metodología utilizada por los organismos multilaterales de crédito.

Dado el tiempo de sanción de la ley para las gestiones gubernativas vigentes la comparación deberá hacerse entre el fin de las mismas y el primer día de enero de 2005.

En cuanto a la deuda flotante, las normas precisan que para ambos niveles de gobierno la misma debe tender a cubrir cuarenta y cinco días normales de giro.

⁴ Los datos que se muestran no son acumulados como en el caso nacional.

Cuadro Nº 9. Equilibrio presupuestario

Total de Recursos menos Total de Erogaciones

En pesos

Jurisdicción	Trimestre							Cantidad de veces que el Municipio cumplió la regla
	III 05	IV 05	I 06	II 06	III 06	IV 06	I 07	
Capital	-228.401	-3.062.165	-1.942.837	-584.263	1.454.125	-251.975	-1.272.513	1
Godoy Cruz	-1.671.800	-3.577.233	5.072.456	-465.505	2.306.102	-2.066.611	5.344.402	3
General Alvear	-2.524.664	-1.532.923	150.908	-37.208	-520.653	-354.730	-2.530.677	1
Guaymallén	-3.000.475	-699.180	1.229.900	1.996.426	-62.765	-469.483	3.765.451	3
Junín	-155.159	-804.342	-1.973	-735.398	225.543	-527.371	-391.809	1
La Paz	-290.308	-524.706	-349.484	1.757.936	-343.229	-722.991	-991.986	1
Las Heras	-1.463.420	-5.740.694	1.278.012	87.958	-2.223.361	-5.647.225	1.806.522	3
Lavalle	-483.769	-575.531	-2.432.010	-403.399	1.831.330	-1.969.575	2.273.448	2
Luján	-2.125.197	-2.012.564	-1.447.840	-1.304.680	-496.443	29.395	-6.386.812	1
Maipú	-573	-2.693.064	600.279	-773.295	-539.296	-2.852.079	-5.434.068	1
Malargue	s/d	-2.871.375	-3.007.396	-4.514.230	156.681	-1.198.657	3.477.175	2
Rivadavia	197.210	-363.217	461.887	674.838	1.176.246	310.360	-995.370	5
San Carlos	-643.047	-1.454.848	708.145	681.804	177.893	-510.116	-184.145	3
San Martín	-12.058.693	-8.263.257	-4.407.551	-6.014.225	-6.661.528	-7.346.995	-6.896.710	0
San Rafael	1.666.254	3.031.071	-8.734.459	-1.230.125	-3.441.196	3.060.414	-114.362	3
Santa Rosa	-1.760.280	-386.961	225.381	-224.616	145.942	-453.328	834.416	3
Tunuyán	99.319	-2.813.617	-603.795	-312.607	-367.479	-1.174.191	-460.134	1
Tupungato	-14.602	295.374	-358.485	-1.875.632	1.818.860	s/d	s/d	2
Cantidad de Municipios que cumplen la regla	3	2	8	5	9	3	6	

Fuente: elaboración propia en base a datos del Tribunal de Cuentas

A los fines de este trabajo, el seguimiento de la evolución del endeudamiento se ha realizado tomando los datos del Tribunal de Cuentas que muestran el stock de deuda pública consolidada al final de cada trimestre, tomando como dato inicial el tercer trimestre de 2005, comparándolo con el del primer trimestre de 2007, como si la gestión finalizara en esa fecha. Esto se muestra en el Cuadro N° 10.

Cuadro N° 10. Variación del stock de deuda consolidada

En porcentaje	
Jurisdicción	I trimestre de 2007 versus III trimestre de 2005
Capital	6,47
Godoy Cruz	7,30
General Alvear	223,55
Guaymallén	254,79
Junín	65,97
La Paz	-67,56
Las Heras	-9,63
Lavalle	-98,23
Luján	10,08
Maipú	217,15
Malargüe	-
Rivadavia	-29,99
San Carlos	-71,63
San Martín	137,46
San Rafael	-2,08
Santa Rosa	-6,22
Tunuyán	-8,53
Tupungato	16,26
Cantidad de Municipios que cumplen la regla	9

Fuente: elaboración propia en base a datos del Tribunal de Cuentas

Notas:

- Malargüe: no posee Deuda Pública consolidada
- San Martín: se considera como primer dato el del IV trimestre de 2005
- San Rafael: se considera como primer dato el del I trimestre de 2006
- Tupungato: se considera como último dato el del III trimestre de 2006

Como surge del cuadro, la mitad de las municipalidades no estaría cumpliendo con la regla de disminuir su deuda. Si el período electoral terminara en el primer trimestre de 2007, 9 municipios no cumplirían la norma.

c) *Cláusulas de fin de mandato*

La ley mendocina, al estilo de la legislación brasileña,⁵ contiene reglas a cumplir en ocasión de la finalización de cada gestión gubernativa.

Con este tipo de normas se pretende combatir el clientelismo electoral y el desvío de recursos públicos al financiamiento de las campañas políticas.

La norma de Mendoza prohíbe el dictado de cualquier disposición que implique un incremento de las erogaciones corrientes permanentes en los dos últimos trimestres del año de finalización de mandato de gobernador e intendentes, con la excepción del nombramiento de personal policial, penitenciario, médicos, enfermeros, personal administrativo y técnico del Ministerio de Desarrollo Social y Salud, docentes o personal afectado a emergencia social o servicios especiales municipales, de conformidad, en todos los casos con el presupuesto del ejercicio.

Además, en los tres últimos trimestres del año en cuestión, no pueden dictarse disposiciones legales o administrativas que impliquen un incremento del gasto tributario con carácter de permanente.⁶

Por último, en ese lapso, se prohíbe toda disposición legal o administrativa por la que se donen activos del estado provincial o municipal.

Como se indica, la normativa establece la prohibición de incrementos permanentes en los gastos. Para ello entiende que serán considerados permanentes aquellos gastos que se prolonguen por más de seis meses y que no se encuentren fundados en emergencias de tipo social que tengan su origen en caídas significativas en el nivel de actividad económica o en desastres naturales.

Para evaluar las erogaciones corrientes de tipo permanente, se ha tomado la variación porcentual de un trimestre respecto del anterior. La postura ha sido ver su evolución, pues recién a partir de los datos presentados en el segundo, tercer y cuarto trimestre del corriente año, se va a poder ver el efectivo cumplimiento de la regla. Los datos fueron obtenidos del Tribunal de Cuentas. No se ha podido discriminar las erogaciones en personal, ni se ha contado con definiciones más de qué significa Erogaciones Corrientes de tipo Permanente. No obstante, consideramos que la evolución de los Gastos Corrientes, es una buena variable *proxy*, ya que el gasto en personal abarca la mayor parte de los mismos.

La información respectiva se muestra en el Cuadro Nº 11. Del mismo surge que no ha habido un cumplimiento generalizado por parte de los municipios pero, en el último trimestre analizado (primero de 2007), sólo 4 municipios no cumplieron la meta. No obstante, como se mencionó más arriba, recién a partir de la presentación del próximo trimestre tendrá plena vigencia esta regla.

⁵ Para mayor información sobre la ley brasileña de responsabilidad fiscal, consúltese COSTA NUNES, R., "Uma avaliação da lei de responsabilidade fiscal do Brasil à luz das experiências internacionais", en *39 Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas* (Córdoba, UN Córdoba, 2006).

⁶ "Costo fiscal teórico", según la denominación utilizada.

Cuadro Nº 11. Variación de las erogaciones corrientes

En porcentajes	Trimestre						Cantidad de veces que el Municipio cumplió la regla
	IV 05	I 06	II 06	III 06	IV 06	I 07	
Jurisdicción							
Capital	13,97	-2,68	13,03	-4,21	4,80	7,30	2
Godoy Cruz	10,23	-29,12	40,26	-7,17	30,36	-16,60	3
General Alvear	-23,09	2,72	16,22	-9,49	4,27	62,43	2
Guaymallén	-34,96	-19,55	29,51	-5,97	24,97	-1,01	4
Junín	33,16	-17,06	23,19	2,14	16,39	-7,40	2
La Paz	8,39	-8,29	6,95	-20,05	62,74	-5,02	3
Las Heras	-34,40	169,14	25,21	30,70	1,12	-12,95	2
Lavalle	21,86	-19,51	13,05	11,55	15,82	-2,10	2
Luján	-23,76	51,77	-3,60	13,32	179,02	-55,53	3
Maipú	32,32	-1,23	12,76	-4,94	24,13	-1,41	3
Malargue	s/d	-24,44	18,32	10,07	19,34	-75,58	2
Rivadavia	6,80	-4,15	-23,41	53,39	1,08	-23,71	3
San Carlos	-9,43	-19,84	25,33	-5,11	33,63	-15,49	4
San Martín	-30,51	-22,70	6,05	4,84	15,98	-12,25	3
San Rafael	4,11	57,43	52,39	56,94	28,29	-66,26	1
Santa Rosa	21,66	-19,78	10,32	-5,26	29,94	-5,40	3
Tunuyán	-0,59	11,67	-12,32	3,88	29,10	8,62	2
Tupungato	3,25	0,68	79,32	-49,01	s/d	s/d	1
Cantidad de Municipios que cumplen la regla	7	12	3	9	0	14	

Fuente: elaboración propia en base a datos del Tribunal de Cuentas

d) *Fondo Anticíclico Provincial y Municipal*

La normativa de la provincia de Mendoza es bien específica al respecto ya que establece monto mínimo y máximo para su conformación, así como en qué momento se puede proceder a utilizarlo. La ley provincial establece un fondo anticíclico para la provincia y uno para cada municipio.

Hasta el presente, la integración del fondo provincial ha sido la siguiente:

Cuadro 12. Fondo anticíclico

Año	Monto en miles de \$	Decreto
2004	30.090.0	1265/06
2005	63.170.0	1265/06
2006	50.000.0	291/06
2007	No se ha dispuesto en el año la integración del mismo.	

Es de destacar que la integración se hace con “la diferencia trimestral que surja entre la pauta presupuestaria de recursos corrientes de rentas generales del ejercicio en curso y el efectivo ingreso. El monto definitivo a integrar será determinado por la Subsecretaría de Hacienda al finalizar el ejercicio y se establecerá a través de un decreto, quedando facultada la Subsecretaría de Hacienda a realizar los ajustes necesarios entre los fondos integrados provisorios y definitivos”.⁷

Los montos citados en realidad no guardan relación con lo establecido en la ley sino que han sido dispuestos discrecionalmente sobre la base de excepciones acordadas por la Legislatura provincial.

Los fondos anticíclicos municipales, por su parte, deberán componerse “por la sumatoria de las diferencias trimestrales acumuladas de cada recurso corriente participable, que surgen entre la pauta presupuestaria y su efectivo ingreso, a nivel de distribución primaria”, según lo dispuesto por la ley de participación municipal (Ley N° 6396 y sus modificatorias).⁸

Durante la investigación realizada para este trabajo, no se ha podido encontrar evidencia de los montos de los fondos anticíclicos municipales.

⁷ Ley N° 7.314.

⁸ Ley N° 7.314

IV. Conclusiones y recomendaciones

De lo expuesto en el presente trabajo surgen diversas conclusiones. Por una parte, con respecto a la ley nacional, sólo 21 de las 24 jurisdicciones territoriales se han adherido a la ley. No obstante, las tres jurisdicciones no adheridas muestran un desempeño fiscal acorde con la norma.

Con relación a la primera de las reglas fiscales, límites al crecimiento del gasto, habría habido un cumplimiento generalizado por parte de las provincias.

Sin embargo, como se afirma en el trabajo anterior de los autores de éste, esta norma carece de la severidad necesaria para ajustar una conducta fiscal.

Sobre el resultado financiero positivo, debido a las diversas excepciones sobre gastos que no deben tomarse en cuenta para el cálculo, y considerando los ajustes realizados en virtud de ello con el Consejo Federal, todas las provincias habrían registrado cumplimiento de la regla. Si se toman los resultados sin ese ajuste, dos provincias tendrían significativos resultados negativos (Buenos Aires y Tucumán) a la fecha de la última información disponible (tercer trimestre de 2006).

Con respecto al indicador de endeudamiento, se puede observar un cumplimiento generalizado tanto por parte de las provincias adheridas como de las no adheridas. Sin embargo, si se considera la ejecución presupuestaria del año 2005, habría provincias con marcado incumplimiento. Lamentablemente, no se observa suficiente diligencia en la construcción y publicación de la información respectiva por parte de la autoridad de aplicación.

Sobre los fondos anticíclicos, de las fuentes consultadas no surge información numérica de las provincias que lo habrían constituido, aunque sí justificaciones para algunas de las que no lo hicieron (financiamiento del gobierno nacional).

Con respecto a los indicadores de gestión pública cuya elaboración manda la ley, de los tres seleccionados por sus implicancias fiscales, se puede observar que:

- en gasto en personal sobre gasto primario, se podría afirmar que en general las provincias muestran un comportamiento aceptable ya que muy pocas superan el 50 % y lo hace en medida de poca significación; no obstante, no se ha profundizado el alcance de la definición de "gasto en personal".
- en autofinanciamiento (recursos propios sobre recursos totales) se revela la situación ya conocida de baja correspondencia fiscal: sólo la Ciudad de Buenos Aires y las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Santa Fe y Neuquen, superarían el tercio de sus ingresos totales, es decir las cinco jurisdicciones que se consideran más avanzadas y aquélla con mayores recursos provenientes de regalías.
- En cuanto a solvencia, todas las provincias estarían manteniendo ahorro público positivo, aunque la de Buenos Aires lo hace con escaso margen.

Lamentablemente, estos indicadores sólo se refieren a los ejercicios 2004 y 2005, con contándose con información posterior.

Para el caso de los municipios de la provincia de Mendoza, si bien las reglas establecidas por la ley provincial son más estrictas y precisas que las de la nacional y el órgano de aplicación (el Tribunal de Cuentas) posee independencia constitucional, los incumplimientos por parte de los municipios suelen ser generalizados con respecto a todas las reglas analizadas. Lo que sí puede observarse de positivo es que ha habido un significativo avance en cuanto a la presentación de información por parte de las autoridades municipales aunque alguna aún persiste en graves demoras.

No se ha encontrado información sobre si el organismo ha ejercido sus facultades sancionatorias en relación con las municipalidades.

Por último, cabe realizar algunas consideraciones finales.

La finalidad de normas de este tipo es preservar la estabilidad y un desempeño fiscal prudente que permita afrontar las fluctuaciones y prevenir los efectos de influencias exógenas que puedan afectar el cumplimiento de los fines del estado y la prestación de los servicios a que está obligado.

Si se toma en cuenta esto, pueden abrirse algunos juicios de valor. Por una parte, la norma nacional no es suficientemente estricta ni precisa. El órgano de aplicación, por su composición, puede ser más adecuado para la concertación interjurisdiccional que para el control y la represión de incumplimientos. Las demoras en el suministro de información por parte de las provincias y la elaboración de la misma y su publicación por parte del Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, conspira contra su uso para corregir rumbos y el contralor de público.

En consecuencia, sería recomendable una modificación legal para darle más precisión a las reglas, con menos excepciones, y la constitución de un órgano independiente que supervise su cumplimiento y aplique las sanciones cuando se produzcan transgresiones. Un ejemplo a seguir sería el de la ley brasileña⁹, adaptándolo a la realidad argentina.

Para el caso de la provincia de Mendoza y respecto a sus municipios, la recomendación que cabe es que se aplique la norma en su integralidad, cumpliéndose estrictamente los plazos previstos tanto por parte de las municipalidades como del órgano de control y que el Tribunal de Cuentas ejerza plenamente sus atribuciones represivas ante los incumplimientos de las reglas y las demoras en el suministro de la información.

⁹ BRASIL, Ley Complementaria N° 101.